

SOMMAIRE

AVERTISSEMENT

LETTRE DE MISSION DU MINISTRE

LETTRE DU PRESIDENT AU MINISTRE

RÉSUMÉ DU RAPPORT	1
1 - Le cadre de réflexion	1
2 - L'équilibre tarifaire et la régulation des réseaux locaux	2
3 - L'interconnexion	4
4 - Le service universel	7
INTRODUCTION	10
1 - Le cadre de réflexion	14
1.1. - Les avantages attendus de l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications	14
1.2. - L'effet sur l'emploi	15
1.3. - L'environnement réglementaire	13
1.4. - Le développement de la concurrence ; les obstacles non-tarifaires à son développement	17
1.5. - L'approche retenue par le groupe	20
2. - L'équilibre tarifaire et la régulation des réseaux locaux	23
2.1. - La tarification du téléphone sur les marchés libéralisés	23
2.1.1. - Les structures tarifaires des opérateurs historiques	23
2.1.2. - La diversification tarifaire dans la politique commerciale	25
2.2. - Les tarifs en France: situation et histoire	26
2.3. - Les déséquilibres tarifaires	28
2.4. - Les avantages et les inconvénients d'une contribution au déficit d'accès	31

2.5. - Les effets de la concurrence et de la résorption des déséquilibres tarifaires sur le prix du téléphone	33
2.6 - Les effets pour les entrants de charges additionnelles d'interconnexion	35
2.7 - La régulation des prix finaux	36
3. - L'interconnexion	38
3.1 - Les caractéristiques des coûts	39
3.2. - Les méthodes de tarification	40
3.3. - Les principes et les objectifs	41
3.4. - Le choix d'une formule tarifaire cohérente avec les principes et les objectifs .	43
3.5. - La faisabilité de la solution proposée	47
3.6. - La régulation des prix d'interconnexion	49
3.6.1. - La nécessité d'une cohérence entre la régulation des prix des services finaux et celle des prix d'interconnexion	49
3.6.2. - La négociation commerciale et la régulation du catalogue	50
4. - Le service universel	54
4.1.- La démarche	54
4.2. - La traduction opérationnelle des objectifs de service universel	54
4.3. - Le coût du service universel	56
4.4. La cohérence entre le mode de calcul du coût du service universel et l'existence d'une éventuelle charge de déficit d'accès	59
4.5. - Les éléments de cadrage quantitatif	60
4.6. - Les instruments de financement	61

AVERTISSEMENT

A l'occasion de la consultation publique sur "les nouvelles règles du jeu pour les télécommunications en France", le Ministre délégué à la Poste, aux Télécommunications et à l'Espace a confié à un groupe d'expertise indépendant l'étude, du point de vue économique, des avantages et des inconvénients des solutions pouvant être apportées en matière de définition, d'évaluation et de calcul des charges d'interconnexion, de financement du service universel et de régulation du réseau local, ainsi que de séparation comptable de certaines activités des opérateurs.

La présidence de ce groupe d'expertise dont la composition figure en annexe a été confiée à Paul CHAMPSAUR, Inspecteur Général de l'INSEE, par lettre de mission reproduite ci-après.

Le présent rapport est le rapport définitif adressé au Ministre.

Il s'inscrit parmi les différents travaux engagés afin de préparer la libéralisation du secteur des télécommunications au 1er janvier 1998 et exprime la position du groupe d'expertise sur les thèmes abordés. Les analyses et les propositions exprimées dans ce rapport n'engagent donc pas le Gouvernement mais constituent un éclairage utile sur les thèmes traités pour l'élaboration de la future réglementation des télécommunications.

CAB4/N°215

Monsieur l'Inspecteur Général,

La libéralisation des services et des infrastructures de télécommunications sera effective le 1er janvier 1998 en France et dans la majorité des pays de l'Union européenne.

La régulation du secteur des télécommunications concerne aujourd'hui un secteur où coexistent d'une part un acteur dominant exerçant les activités sous droits exclusifs et des activités concurrentielles, et d'autre part des entreprises n'exerçant que des activités concurrentielles.

Afin de préparer la révision du cadre réglementaire dans les meilleures conditions, j'ai décidé de créer un groupe d'expertise économique de haut niveau dont la composition figure en annexe et dont je souhaiterais que vous assuriez à titre personnel la présidence.

Sous votre autorité et dans la perspective de la libéralisation des services et des infrastructures de télécommunications du 1er janvier 1998, ce groupe d'expertise étudiera du point de vue économique les avantages et les inconvénients des solutions pouvant être apportées en matière de définition, de champ d'application, d'évaluation et de calcul des charges d'interconnexion, de financement du service universel et de régulation du réseau local.

Ces différents outils conditionnent en effet largement le développement d'une concurrence loyale, efficace et respectueuse du service public.

Dans ce cadre, une attention particulière sera accordée à l'incitation à l'innovation, aux effets sur l'investissement, l'emploi et la productivité, aux implications sur l'opérateur public, ainsi qu'au développement de l'intérêt des consommateurs, à l'environnement international et à la compétitivité de l'économie.

Vous pourrez en tant que de besoin solliciter l'ensemble de mes services, ainsi que consulter des experts extérieurs et des acteurs économiques du secteur des télécommunications. Vous utiliserez notamment les résultats d'une étude d'ores et déjà lancée par mon département ministériel, relative à la régulation du réseau local, aux prix d'interconnexion, au financement du service universel et à la segmentation des activités des opérateurs. J'ai par ailleurs chargé mes services d'assurer la fonction de rapporteur général de ce groupe.

Les travaux de ce groupe que vous me remettrez sous forme d'un rapport d'étape au début du mois de février et d'un rapport sous forme définitive au plus tard le 1er avril 1996, sont destinés à apporter des éléments d'appréciation économique sur les choix que l'Etat aura à faire en matière de régulation du secteur.

En vous remerciant d'avoir bien voulu accepter la présidence de ce groupe, je vous prie de croire, Monsieur l'Inspecteur Général, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Amicalement -



François FILLON

Monsieur Paul CHAMPSAUR
Inspecteur Général de l'INSEE

Par ailleurs, j'ai pu constater que les idées et les recommandations du groupe d'expert servaient de base théorique aux travaux de vos services, notamment dans le cadre de l'étude et de l'audit relatifs à l'interconnexion et au service universel diligentés par votre ministère.

Au nom du groupe d'experts et à titre personnel, je formule le souhait que ces travaux vous apportent les informations et les analyses que vous souhaitez au moment où vous engagez une réforme fondamentale et novatrice du secteur des télécommunications.

Je suis à votre entière disposition pour vous apporter tout éclaircissement ou information complémentaire que vous souhaiteriez obtenir.

Je vous prie de croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Champsaur', written over a horizontal line.

Paul CHAMPSAUR

Monsieur François FILLON
Ministre délégué à la Poste, aux Télécommunications
et à l'Espace
20, Avenue de Ségur
75007 PARIS

RÉSUMÉ DU RAPPORT

1. - LE CADRE DE RÉFLEXION

- 1.1. - De nombreux bénéfices sont attendus de la libéralisation du marché des télécommunications. Les propositions faites dans ce rapport s'efforcent de définir les conditions permettant à ces bénéfices potentiels de se concrétiser.
- 1.2. - L'effet sur l'emploi doit être apprécié globalement pour l'ensemble de l'économie ; il faut relativiser l'inquiétude qui se manifeste quant à l'introduction de nouvelles technologies.
- 1.3. - Dans la logique des évolutions technologiques actuelles, le marché des télécommunications est un marché qui, progressivement, devient concurrentiel. Toutefois, dans les premières années qui suivront l'échéance du 1er janvier 1998, le marché restera encore imparfait.

Une régulation initiale de l'interconnexion sera nécessaire. Elle devra rester compatible avec un développement guidé par la demande et les évolutions technologiques et donc ne pas conduire à une économie administrée. Elle devra être susceptible d'évoluer et donc faire l'objet de révisions périodiques. Elle accompagnera l'évolution du marché vers le droit commun de la concurrence et devra favoriser une cohérence entre les autorités de régulation et celles de la concurrence. L'objectif initial de la régulation sera l'émergence de la concurrence : elle reposera principalement sur un principe d'équité des prix d'interconnexion.

La régulation du service universel est en revanche une régulation durable.

- 1.4. - Le marché des télécommunications sera pour quelques années encore un marché sur lequel existeront des limitations au développement de la concurrence, qui constituent des avantages stratégiques pour l'opérateur historique (absence de portabilité des numéros, d'égalité d'accès aux opérateurs, d'interopérabilité des réseaux...).

Il n'a pas semblé souhaitable de suggérer en faveur des entrants une régulation asymétrique qui risquerait d'être à la fois arbitraire et inefficace pour compenser ces avantages. Il semble préférable de s'employer à éliminer ces limitations le plus rapidement possible.

1.5. - L'approche retenue repose sur les objectifs suivants :

- séparer clairement les sujets du service universel de celui de l'interconnexion ;
- considérer les déséquilibres tarifaires en tant qu'éléments de contexte transitoires ;
- privilégier l'étude de la période d'émergence de la concurrence ;
- faire bénéficier les clients des effets positifs de la concurrence ;
- ouvrir le marché aux nouveaux services et aux nouvelles technologies ;
- proposer des solutions de nature à satisfaire ou compatibles avec l'intérêt général ; le progrès économique et les objectifs sociaux des pouvoirs publics ;
- proposer des solutions simples, opératoires et évolutives, cohérentes avec un développement concurrentiel dynamique.

2. - L'EQUILIBRE TARIFAIRE ET LA RÉGULATION DES RESEAUX LOCAUX

2.1. - Dans plusieurs pays européens (Finlande, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède) où les marchés ont été libéralisés, les autorités de régulation des télécommunications considèrent que leurs tarifs actuels sont équilibrés.

Le fonctionnement du marché dans ces pays étant satisfaisant, les tarifs qui y sont pratiqués peuvent donc constituer une fourchette de référence pour les futurs prix du téléphone en France, notamment ceux de l'abonnement.

Au delà de la distinction générale effectuée en Europe entre les tarifs professionnels et les tarifs résidentiels, la tarification est devenue dans les pays où tout ou partie du marché est libéralisé, un élément de la politique commerciale.

2.2. - L'examen de la tarification actuelle du téléphone en France fait apparaître que les tarifs de France Télécom sont globalement peu diversifiés, que le prix de l'abonnement pour les abonnés résidentiels est l'un des plus faibles d'Europe et que le prix des communications à longue distance est élevé.

Les orientations mises en oeuvre depuis 1993 visent à rapprocher la structure tarifaire de France Télécom et le niveau des prix vers ceux observés sur les marchés où la concurrence existe.

2.3. - Malgré cette orientation, les experts du secteur s'accordent à considérer que les tarifs de France Télécom sont encore déséquilibrés.

Ce déséquilibre est un élément structurant et négatif qui handicape l'évolution du marché : il favorise des entrées non pérennes sur la longue distance par écrémage des clients de France Télécom, et constitue une barrière à l'entrée sur les réseaux locaux, barrière qui empêche le développement des nouveaux services et des nouvelles technologies. Il est donc important que l'orientation engagée soit poursuivie, voire accélérée. A moyen terme sur un marché des télécommunications concurrentiel, la

structure et le niveau optimal des tarifs trouveront leur réponse dans le fonctionnement du marché.

La résorption des déséquilibres n'a cependant pas à être totalement achevée au 1er janvier 1998.

2.4.- Le schéma précédent de rééquilibrage tarifaire rend inutile la mise en place d'un mécanisme de charges de déficit d'accès s'ajoutant à la tarification économique de l'interconnexion. Ce mécanisme présente *a contrario* de nombreux inconvénients :

- il serait de fait désincitatif au rééquilibrage tarifaire, tant pour l'opérateur que pour le régulateur, ce qui entraînerait un risque de pilotage administré du secteur ;
- il inciterait au contournement (*by-pass*) inefficace, à l'écémage et à la sortie du réseau public ;
- il constituerait une forme de barrière à l'entrée en instituant de fait une forme de péage sur les entrants sans procurer de ressources significatives à France Télécom ;
- il risquerait de déstabiliser l'opérateur dominant si les autorités s'opposaient à la hausse de l'abonnement en se fondant sur l'existence de ces charges.

Néanmoins, le document d'orientation envisageait la mise en place d'un mécanisme de charges de déficit d'accès ; si les pouvoirs publics conservaient cette intention, ce mécanisme devrait demeurer provisoire. En outre, le mode de calcul des charges de déficit d'accès devrait être précisément encadré, notamment pour le rendre compatible avec les évolutions à attendre de la tarification du téléphone, et faire référence à un tarif objectif d'abonnement et non aux coûts historiques des lignes des abonnés.

2.5. - L'introduction de la concurrence se traduira par l'amélioration et la diversification des services offerts, par une baisse des prix et par une évolution des pratiques tarifaires - augmentation de l'abonnement, baisse du prix des communications, diversification des tarifs-.

Il est possible, en première approximation, d'évaluer la baisse des tarifs qui résultera de l'introduction de la concurrence en appliquant à la structure moyenne de consommation en France, les tarifs d'opérateurs européens en situation de concurrence.

2.6. - La mise en place de charges d'interconnexion a un effet direct sur les plans d'affaires des entrants, puisqu'elles constituent une composante essentielle de leurs charges d'exploitation. Les conséquences sur le développement du marché peuvent être importantes si les entrants sont conduits, du fait de charges excessives, à augmenter leurs tarifs ou à réduire voire abandonner leurs projets.

L'essor du secteur de la radio-téléphonie mobile qui a résulté de la baisse des charges d'interconnexion illustre l'importance du niveau de ces charges.

- 2.7. - Une hypothèse sur la régulation des prix des services finaux était nécessaire pour assurer la cohérence avec les propositions en matière de régulation des services d'interconnexion.

Se fondant sur les analyses précédentes, la logique retenue est la suivante :

- un tarif d'abonnement de référence cohérent avec l'état du marché ;
- la liberté du rééquilibrage pour l'opérateur historique ;
- la mise en place simultanée d'instruments ou de tarifs à vocation sociale ;
- un ou plusieurs plafonds de prix (*price-cap*) permettant de s'assurer que le rééquilibrage tarifaire ne remet pas en cause l'intérêt des consommateurs et le caractère abordable du prix du téléphone.

3. - L'INTERCONNEXION

Les prix d'interconnexion sont une variable clé du fonctionnement d'un marché des télécommunications ouvert à la concurrence. Le caractère nécessairement imparfait du marché au 1er janvier 1998 conduit à rechercher une méthode de fixation optimale et opératoire.

- 3.1. - Les principales méthodes théoriques de tarification des services d'interconnexion ont été analysées du point de vue de leurs avantages et de leurs inconvénients.
- 3.2. - Pour pouvoir effectuer un choix optimal parmi ces méthodes, un certain nombre de principes et d'objectifs ont été définis :
- principe d'optimum économique ;
 - principe de pertinence des coûts ;
 - principe d'efficacité ;
 - principe de loyauté de la concurrence ;
 - principe d'équilibre budgétaire ;
 - objectif d'acceptabilité ;
 - objectif d'évolutivité.
- 3.3. - Parmi les méthodes de tarification existantes la méthode la plus conforme aux principes retenus est celle des *coûts moyens incrémentaux de long terme*. Elle dégrade le moins possible les méthodes de Ramsey-Boiteux et de Laffont-Tirole qui constituent la référence en matière d'optimum économique en ce domaine. Elle a en outre l'avantage de mieux satisfaire que ces dernières les principes de loyauté de la concurrence et d'acceptabilité par les secteurs.

Les inconvénients majeurs des méthodes des coûts complètement distribués et de Baumol-Willig ont conduit à en écarter l'emploi.

3.4. - La méthode de tarification retenue écarte l'emploi des coûts historiques au profit des coûts moyens incrémentaux de long terme. Ce choix repose sur l'analyse des avantages et des inconvénients respectifs des différents types de coûts pouvant être imputés aux services d'interconnexion. En effet, l'utilisation des coûts historiques, coûts basés sur les prix d'achat et sur les choix techniques faits par l'opérateur, ne constitue pas à moyen terme une incitation à l'optimisation des investissements et à l'innovation technologique. A l'inverse, les coûts moyens incrémentaux de long terme qui sont calculés sur la base des meilleures technologies industriellement disponibles dans l'hypothèse d'un dimensionnement optimal des équipements incitent les entrants et l'opérateur historique à l'efficacité et à la modernisation des réseaux.

Deux questions sont posées dans ce cadre : l'évaluation économique des coûts fixes communs et les modalités de leur financement. L'évaluation des coûts fixes communs est sujette à des multiples risques de surestimation : en effet, des coûts irréversibles et des coûts résultant d'indivisibilité sont fréquemment qualifiés à tort de coûts fixes.

L'évaluation économique des coûts fixes communs de France Télécom sera précisée par l'audit lancé par la DGPT. Replacé dans la dynamique d'évolution du marché et de sa régulation, le financement des coûts fixes communs pourrait être envisagé selon deux scénarios :

- si ces coûts sont très élevés, à la différence des exemples étrangers, le régulateur sera amené sans doute à imposer des limites supérieures aux "*mark ups*" appliqués aux tarifs d'interconnexion ;
- si ces coûts sont modérés, une telle limite sur les "*mark ups*" sera peu utile, voire préjudiciable à l'investissement et à l'innovation.

3.5. - Les résultats de l'audit lancé par la DGPT permettront d'apprécier si la méthode des coûts moyens incrémentaux de long terme peut être mise en oeuvre au 1er janvier 1998.

Dans le cas où cette méthode ne pourrait être mise en oeuvre au 1er janvier 1998, il conviendrait :

- de faire reposer de façon provisoire la tarification sur des coûts historiques pertinents. Une contrainte de baisse des prix porterait sur cette tarification afin de la faire converger progressivement vers une tarification reposant sur des coûts moyens incrémentaux de long terme. En outre, les prix unitaires d'un service donné seraient égaux pour tous les opérateurs et seraient proportionnels au volume ou au service rendu, en tenant compte éventuellement de la congestion du réseau ;
- de définir un programme de travail pour déterminer les coûts moyens incrémentaux de long terme ;

- de définir un calendrier et de créer une incitation au basculement vers la solution des coûts moyens incrémentaux de long terme.

Cependant, les premiers résultats de l'audit diligenté par le ministère montrent qu'une méthode provisoire de calcul des coûts moyens incrémentaux de long terme pourrait rapidement être mise en oeuvre sur la base des informations existantes :

- une première étape consisterait à isoler les coûts liés à la fonction "réseau" ;
- une seconde étape consisterait à transformer ces coûts à partir des prix de renouvellement, en tenant compte d'une durée de vie économique et non plus comptable, et en intégrant des gains de productivité liés à la prise en compte d'une structure d'exploitation et d'investissement optimale.

Ces coûts provisoires pourraient être utilisés pour le calcul des prix d'interconnexion en 1997 et 1998, les prix d'interconnexion établis sur les coûts moyens incrémentaux de long terme définitifs étant mis en place en 1999.

- 3.6. - Il existe une interdépendance entre la régulation des prix d'interconnexion et celle des prix des services finaux. Compte-tenu de la perspective retenue précédemment pour la régulation des prix des services finaux caractérisée par la grande latitude laissée à l'opérateur historique, la régulation de l'interconnexion devrait initialement être vue régulation relativement forte, assise sur la séparation effective et contrôlable des activités de France Télécom.

A terme, lorsque le développement de la concurrence sera effectif, il serait préférable du point de vue économique d'exercer une régulation globale sur les prix de détail et les prix d'interconnexion grâce à un prix plafond global : en effet, cette solution conduit à une structure de prix plus efficace parce qu'elle permet une meilleure prise en compte de la demande.

La place de la négociation commerciale dans la détermination des prix des services d'interconnexion dépendra d'une part du degré d'ouverture à la concurrence et d'autre part des caractéristiques de la demande pour les services d'interconnexion.

Cependant, l'analyse des articulations entre la négociation commerciale, l'arbitrage et le catalogue d'interconnexion révèle l'intérêt pour les consommateurs et la dynamique du marché d'un mode de régulation où les potentialités de la négociation commerciale sont favorisées.

La demande des opérateurs entrants devrait spontanément conduire à un catalogue d'interconnexion relativement fourni. *La régulation du catalogue devra tenir compte de sa complexité.*

En matière de tarification, il serait souhaitable, au fur et à mesure du développement du marché vers une situation plus concurrentielle, d'introduire progressivement des degrés de liberté permettant de prendre en compte la demande, notamment à travers une marge laissée à la négociation commerciale. Ceci permettra de se rapprocher de l'optimum économique.

Il est donc souhaitable, au 1er janvier 1998, que certains prix du catalogue soient approuvés ou fixés, et qu'ultérieurement, sous réserve d'examen de la situation concurrentielle du marché, soit mis en place un price-cap portant sur ces tarifs, laissant ainsi une réelle place à la négociation commerciale, sous contrainte d'égalité des prix pour tous les opérateurs.

4. - SERVICE UNIVERSEL

- 4.1. - Les pouvoirs publics se donnent des objectifs de service universel dont découlent des contraintes géographiques et tarifaires.

Le coût du service universel à considérer est le coût net supporté par un opérateur de service universel et mesuré par différence avec la situation de cet opérateur si les contraintes n'existaient pas.

- 4.2. - Les objectifs de service universel consistent à offrir un ensemble de services d'une qualité donnée à tous les utilisateurs indépendamment de leur localisation géographique et à un prix abordable. Seul le service universel téléphonique sera ici étudié. Il se caractérise principalement par l'ubiquité géographique et le caractère abordable de son prix.

L'ubiquité géographique se traduit par une contrainte d'uniformité géographique des tarifs.

L'objectif social d'un caractère abordable du prix est considéré comme atteint au vu du taux de pénétration obtenu à ce jour. Le rééquilibrage tarifaire ne remettra pas en cause ce caractère abordable du service téléphonique si des mesures sociales individuelles, dont l'ampleur est limitée, sont mises en place. *Un suivi de l'évolution des prix, grâce à un indicateur portant sur un panier résidentiel sensible, doit être mis en oeuvre.*

- 4.3.- Le service universel comprend deux composantes principales auxquelles s'ajoute le bénéfice inhérent au service universel :

- une composante sociale dont l'objectif est de permettre à tous de bénéficier du téléphone. Son coût est celui du système social qui sera mis en place pour répondre à cet objectif, une aide à la personne étant préférée à un système de tarification spéciale.

- une composante géographique liée à un objectif d'aménagement du territoire. Pour estimer le coût de cette composante, il convient dans un premier temps de repérer les zones où les coûts sont tels que ces zones ne seraient pas desservies en l'absence de contrainte de service universel, puis dans un deuxième temps d'estimer le coût engendré par ces zones sur la base d'un coût prospectif évitable, net des recettes.
- il faut également tenir compte des avantages tirés du fait d'être titulaire d'une mission de service universel ; ces avantages devraient être quantifiés et déduits des deux composantes sociale et géographique, dans le calcul du coût du service universel.

Une attention particulière devra être apportée à la méthode de calcul du coût du service universel, le résultat étant par nature très sensible à la précision des données utilisées et à la qualité des modélisations et des estimations faites.

4.4. - Dans l'hypothèse où une charge de déficit d'accès serait retenue transitoirement pour tenir compte des déséquilibres tarifaires historiques de France Télécom, il conviendrait de distinguer d'une part l'effet de ces déséquilibres tarifaires sur le coût du service universel et d'autre part le coût structurel du service universel dans une situation où les tarifs sont jugés rééquilibrés. Le premier élément est appelé à disparaître progressivement au fur et à mesure du rééquilibrage.

4.5. - Les éléments de cadrage quantitatif ont fait apparaître que :

- le coût de la composante sociale pourrait être limité. Des éléments d'évaluation sont donnés dans le rapport ;
- l'ordre de grandeur estimé de la composante aménagement du territoire devra faire l'objet d'une étude indépendante.

4.6. - Un fonds est un instrument de financement préférable à des charges additionnelles aux prix d'interconnexion. Compte-tenu de la distinction opérée ci-dessus entre les composantes géographiques et sociales du service universel, deux fonds pourraient être mis en place :

- l'un spécifique à la composante sociale, pouvant exploiter un système de "bons",
- l'autre spécifique à la composante "aménagement du territoire".

Les mouvements financiers transitant par ces fonds se limiteraient à la compensation des contributions nettes des opérateurs.

Si la solution d'un fonds unique était retenue, il serait nécessaire que ce fonds regroupe le financement de l'objectif social et celui de l'objectif d'aménagement du territoire, les coûts des deux composantes demeurant clairement dissociés.

En outre le mécanisme de financement de la composante sociale devrait permettre aux ménages éligibles à une aide, le libre choix de leur opérateur.

INTRODUCTION

Dans la perspective de la libéralisation des services et des infrastructures de télécommunications au 1er janvier 1998, le groupe d'expertise devait étudier, du point de vue économique, les avantages et les inconvénients des solutions pouvant être apportées en matière de définition, d'évaluation et de calcul des charges d'interconnexion, de financement du service universel et de régulation du réseau local, ainsi que de séparation comptable de certaines activités des opérateurs.

Le document soumis à consultation publique en octobre 1995 avait par ailleurs précisé les principaux objectifs devant guider la réforme : garantir à tous un service public de qualité, à prix abordable ; répondre par la diversité de l'offre aux besoins croissants des utilisateurs en leur garantissant un accès simple aux services de télécommunications ; créer un environnement favorable au développement de la compétitivité de ce secteur ; favoriser l'excellence de France Télécom, en charge du secteur public ; enfin, instaurer une régulation efficace des marchés.

La mise en place d'une nouvelle régulation des activités de télécommunications sur un marché appelé à devenir concurrentiel le 1er janvier 1998, se heurte à la difficulté de concilier divers objectifs apparemment contradictoires :

- * l'arbitrage entre des intérêts opposés : ceux de l'opérateur historique qui cherche à conserver ses positions et ceux des entrants sur le marché qui cherchent à les remettre en cause ;
- * la recherche de la stabilité du nouveau cadre réglementaire, seule compatible avec l'exigence des différents acteurs de disposer d'une faculté d'anticipation à long terme pour leurs projets d'investissements ; cela, tout en évitant de créer un cadre trop rigide qui rendrait difficiles les évolutions ultérieures ;
- * la définition d'obligations nouvelles pesant sur l'opérateur historique, notamment une plus grande transparence comptable, obligations nécessaires dans un premier temps, pour une concurrence équitable mais qui apparaîtront rapidement comme un instrument utile à une meilleure gestion interne de l'entreprise face à ses concurrents ;
- * une réflexion sur les missions et le financement du service universel qui peut sembler inopportune étant donné l'attachement légitime des français à la notion de service public. Cette réflexion peut cependant permettre la recherche d'une meilleure efficacité redistributive des transferts réalisés. En particulier, la question de la pérennité d'un système redistributif reposant sur un niveau du tarif d'abonnement anormalement faible et des taux de marge confortables,

réalisés sur les communications longue distance (trafic inter-urbain et international) mérite d'être posée.

Ces constatations conduisent le groupe de travail à formuler deux observations liminaires qui permettent d'expliquer la démarche qu'il a adoptée pour traiter, d'un point de vue économique, les problèmes de l'interconnexion et du financement du service universel :

- * l'ouverture des marchés de télécommunications à la concurrence est la conséquence logique d'une véritable révolution technique réalisée au cours des dernières années. Les progrès de la technique ont en effet élargi les possibilités de choix ouverts à l'utilisateur, révélant des segments de marché nouveaux qui empêchent désormais de considérer l'ensemble du secteur des télécommunications comme un monopole naturel. Certes, pendant la période d'ouverture à la concurrence après la date du 1er janvier 1998, la mise en place de mécanismes de régulation paraît nécessaire. Mais à long terme, on peut penser que la régulation des activités de télécommunications résultera principalement du jeu des règles de marché. Dès lors, les principes à mettre en place dans un premier temps doivent avoir pour objectif de permettre l'évolution du marché, en créant les meilleures conditions favorables à son développement autonome. Une autorité de régulation sera donc nécessaire aussi longtemps que la concurrence dans le secteur des télécommunications sera insuffisante. Les exemples étrangers montrent que cette période transitoire peut être longue ; il se pourrait qu'elle soit plus courte à l'avenir.
- * l'ouverture à la concurrence du marché des télécommunications ne peut être effectuée en méconnaissance du rôle essentiel des activités de télécommunications, notamment du point de vue de la cohésion sociale. Les télécommunications sont appelées à continuer de jouer un rôle central dans la réduction des inégalités - et par conséquent de ce qu'il est convenu d'appeler "la fracture sociale" - entre catégories d'individus mais aussi entre régions. Dès lors, il a paru important de souligner qu'il n'y a pas et qu'il ne peut y avoir - d'incompatibilité de principe entre une politique d'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications et le maintien d'obligations de service public, même s'il n'appartient pas à un groupe d'experts de se prononcer sur leur contenu. Les développements qui suivent s'efforcent d'éclairer les choix qui s'ouvrent aux pouvoirs publics français, en identifiant tous les éléments de ces choix et en présentant les instruments qu'ils peuvent utiliser pour atteindre leurs objectifs.

Sur ces bases, le groupe de travail a jugé opportun de distinguer nettement ces deux thèmes de l'interconnexion et du financement du service public dans ses travaux. Il s'agit, en effet, de questions de nature différente. De plus, l'examen des conditions dans lesquelles s'assurera la concurrence entre l'opérateur historique et les nouveaux entrants, au moment de la libéralisation, a fourni des arguments supplémentaires en faveur d'une distinction des deux sujets.

En effet, les entrants seront souvent tributaires de France Télécom pour faire aboutir leurs appels, tout en étant en concurrence avec lui. Cette situation d'interconnexion est porteuse de multiples risques d'abus de position dominante, qu'il convient de prévenir, ce qui justifie la mise en place d'une régulation de l'interconnexion, en imposant aux opérateurs concernés, et notamment France Télécom, une plus grande transparence sur ses prix d'interconnexion.

La recherche de cette transparence entre en contradiction avec le principe d'une utilisation des prix d'interconnexion comme moyen de financer le service universel. *Pour cette raison, le groupe a été amené à privilégier les solutions où ce financement passe par un fonds bien identifié*, et corrélativement à privilégier une tarification économique des services d'interconnexion. Du point de vue pratique, cela conduit à recommander l'abandon de la notion de contribution au déficit d'accès ou toute approche ressemblante.

Le groupe a également constaté les handicaps que représentent, pour l'introduction de la concurrence dans la situation actuelle, le niveau de l'abonnement de France Télécom et les barrières demeurant à l'entrée ou à la meilleure valorisation de toutes les infrastructures disponibles. Ceci suggère de poursuivre avec détermination la réflexion sur les moyens de lever ces différents obstacles. La revalorisation de l'abonnement sera compensée par des baisses du prix des communications de telle sorte que le prix du service téléphonique restera abordable.

Les raisonnements sous-jacents à ces options sont développés après une mise en perspective du contexte dans lequel se place l'ouverture à la concurrence des télécommunications. L'examen du contexte apparaît en effet déterminant pour guider les choix en matière de réglementation des télécommunications.

Le groupe a élaboré ses propositions dans un temps relativement court compte tenu de la complexité des sujets et de sa volonté de placer ses analyses et ses propositions d'une part, dans un cadre pluri-disciplinaire et d'autre part, dans le contexte français.

Outre les contributions de ses membres, le groupe a bénéficié des contributions des opérateurs qu'il a auditionnés, Bouygues Télécom, BT France, Compagnie Générale des Eaux, France Télécom, Lyonnaise des Eaux et SNCF, ainsi que de celles des analystes financiers de BZW (Groupe Barclays) et de J.P. MORGAN. S'agissant des expériences étrangères, les contributions des membres du groupe sont apparues irremplaçables, non pas en tant que modèles à transposer mais parce qu'elles sont riches d'enseignements.

Enfin, ce rapport a été rédigé alors que les résultats *de l'étude et de l'audit relatifs à l'interconnexion, au service universel et aux comptes de France Télécom n'étaient pas connus* ; il constitue donc un document d'orientation qui devra être repris à la lumière de ces résultats.

La première partie du rapport s'attache à préciser le cadre de réflexion dans lequel le groupe d'expertise s'est placé pour traiter la mission qui lui a été confiée.

Elle aboutit à une séparation conceptuelle forte et claire entre les sujets de la régulation de l'interconnexion et du service universel. Ils sont traités dans les troisième et quatrième partie respectivement ; le sujet de la régulation des réseaux locaux est traité dans la deuxième partie.

Le rapport est accompagné des documents de travail sur lesquels s'est appuyée la réflexion du groupe.

*

1 - LE CADRE DE REFLEXION

1.1. - Les avantages attendus de l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications

La libéralisation des services et des infrastructures de télécommunications participe au développement de la société de l'information. Les bénéfices directement attendus de cette libéralisation concernent principalement :

- une multiplication des services de télécommunications et des services à valeur ajoutée offerts ;

- une diversification des services offerts, tant en ce qui concerne la tarification, les caractéristiques de qualité, les services complémentaires qu'en ce qui concerne les modes de commercialisation et le marketing des produits ;

- une baisse des prix, baisse globale du prix du téléphone et baisse importante des prix de certains produits, communications à longue distance et radiotéléphone en particulier ;

- une croissance de la consommation sur tous les segments de marché, croissance particulièrement forte en ce qui concerne les communications à longue distance ;

- une stimulation de l'innovation technique et de l'investissement.

Le groupe de travail s'est attaché à placer ses analyses et ses propositions dans la perspective des bénéfices attendus de la libéralisation. Ses propositions visent à conforter ces bénéfices en recherchant un compromis pragmatique entre concurrence loyale et concurrence efficace. La définition simultanée et indépendante d'une régulation de l'interconnexion et d'une régulation du service universel lui est apparue comme une condition nécessaire d'un compromis satisfaisant.

1.2. - L'effet sur l'emploi

L'effet sur l'emploi de l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications doit d'abord être rapproché des conditions d'insertion de l'économie française dans les échanges internationaux. L'économie française apparaît spécialisée notamment dans les biens à forte valeur ajoutée, son avantage comparatif se trouvant dans la qualification de la main d'oeuvre, et dans sa capacité à innover ou à exploiter le progrès technique. Dans cette perspective, l'intégration dans les meilleures conditions des mutations des technologies de l'information est un enjeu stratégique pour la compétitivité de notre économie. De plus, on peut aussi en attendre une croissance de l'emploi dans les services.

Il faut en effet relativiser les inquiétudes qui se manifestent, de manière générale, quant à l'incidence de nouvelles technologies, telles que celles des télécommunications, sur l'emploi. En effet, si les gains d'efficacité liés aux innovations technologiques constituent à court

terme une menace pour l'emploi, le progrès technique est aussi un moyen d'accroître le potentiel de production de l'économie et de créer des emplois hautement qualifiés.

Or, le créneau naturel des pays développés est celui des secteurs à forte création de valeur ajoutée, qu'ils soient industriels ou de services. C'est à ces secteurs riches en innovations technologiques, que s'adressera la demande en provenance des économies en développement. Tout pays industrialisé restant en marge de ce processus risquerait de voir son économie progressivement marginalisée. Par ailleurs, des progrès de productivité élevés favorisent la croissance et contribuent à réduire le chômage plutôt qu'à l'aggraver, comme l'a bien montré l'expérience de l'après-guerre. Les périodes de faible chômage ont été aussi celles où les progrès de productivité ont été élevés (1945-1975), alors que les vingt dernières années ont connu, simultanément, hausse du chômage et ralentissement de la productivité. Cette coïncidence n'est sans doute pas fortuite : des progrès de productivité élevés rendent moins probables et moins aiguës les tensions entre salariés et entreprises que peut éventuellement susciter la répartition des "fruits" de la croissance.

S'agissant plus précisément de l'emploi dans le secteur des télécommunications, la prédiction théorique de l'effet est plus complexe : celui-ci sera la résultante, d'un côté des gains d'efficacité stimulés par la concurrence, qui toutes choses égales par ailleurs, jouent défavorablement à court terme, et de l'autre de l'extension de la demande pour des produits dont les prix baissent et se diversifient.

L'expérience montre que ce deuxième effet l'emporte quand les conditions sont réunies pour que le consommateur bénéficie des innovations.

Dans le cas des télécommunications, il faut aussi observer que l'intégration internationale des marchés progressant, la contrainte d'efficacité s'impose en tout état de cause dans une perspective de moyen terme.

1.3. - L'environnement réglementaire

Le marché des télécommunications en France sera, quels que soient les choix faits pour l'échéance du 1er janvier 1998, un marché à vocation concurrentielle, dont certaines composantes dépassent le territoire national.

Les évolutions technologiques et commerciales, l'internationalisation des activités et des entreprises ainsi que le mouvement vers la société de l'information font en effet évoluer le marché des télécommunications en ce sens ; de plus, le cadre juridique défini par les directives européennes applicables invite à la mise en place d'un régime concurrentiel.

Néanmoins, pendant une certaine période, ce marché restera certainement dominé par une situation de concurrence imparfaite marquée par des positions de monopole, de dominance ou par l'existence d'oligopoles étroits, avec un risque d'entente ou de collusion entre opérateurs.

Lors de l'ouverture du marché à la concurrence, le 1er janvier 1998, le marché sera pour des raisons historiques évidentes dominé par France Télécom ; France Télécom offrira tous les services de télécommunications sur tous les segments de marché et détiendra durablement sur certains une position de monopole ou de dominance.

Compte tenu de ces éléments, une régulation de l'interconnexion apparaît dans un premier temps nécessaire. Mais elle doit rester proportionnée aux objectifs poursuivis ; de plus, les capacités pour un régulateur de se substituer au marché ne doivent pas être surestimées. Surtout elle ne doit pas constituer un frein à la dynamique concurrentielle du marché.

Le groupe a estimé qu'il convenait que l'objectif général de la régulation de l'interconnexion pendant la période d'ouverture du marché soit cohérent avec les principes du droit commun de la concurrence et qu'il accompagne son développement vers un marché concurrentiel.

La régulation de l'interconnexion devra concilier trois objectifs : l'équité, l'efficacité et la promotion de la concurrence. L'accent mis sur chacun des objectifs variera dans le temps avec le renforcement progressif du caractère concurrentiel du marché.

Au moment de l'ouverture du marché, elle devrait viser à permettre l'émergence de la concurrence ; ultérieurement, elle devrait accompagner l'évolution du marché vers le droit commun. L'exemple des pays étrangers montre que cette évolution est relativement lente.

Dans cette perspective, le groupe a estimé que, lors de la période d'ouverture du marché, l'objectif d'équité avait une importance première en raison de la situation d'asymétrie entre l'opérateur historique et les entrants ; cette importance étant de nature à justifier des contraintes d'égalité du traitement entre les opérateurs.

Deux questions sont inhérentes à cette vision. La première est celle des conditions de révision des règles de régulation ; une procédure de révision périodique est apparue préférable à la fixation de critères quantitatifs de déclenchement de la révision : les modalités de développement du marché ne sont pas certaines et surtout peuvent varier d'un segment de marché à l'autre. La seconde est celle de l'articulation entre les autorités de régulation et celles de la concurrence : la démarche retenue, qui fait de la régulation de l'interconnexion un élément d'accompagnement du développement de la concurrence, la rend nécessaire. Le groupe n'a pas étudié plus précisément ce point qui n'entre pas dans son mandat.

Enfin, l'existence d'objectifs politiques du service universel perdurera indépendamment de l'évolution du marché. La régulation du service universel, qui sera durable, a été inscrite par le groupe, dans un contexte, qui à terme, sera concurrentiel et aura donc vocation à être régi par le droit commun de la concurrence.

En d'autres termes, ceci conduit à distinguer deux fonctions très différentes pour la régulation : l'une de caractère durable, concernant les missions de service universel et de service public, l'autre portant sur la régulation de l'interconnexion qui doit essentiellement faciliter l'évolution vers le droit commun.

1.4. - *Le développement de la concurrence ; les obstacles non-tarifaires à son développement*

Le marché des télécommunications en France, jusqu'à une date récente, a été caractérisé par la présence de droits exclusifs au profit de France Télécom. La suppression de ces droits exclusifs, partiellement engagée à ce jour, sera totale au 1er janvier 1998.

Le secteur de la téléphonie entre points fixes, qui représente le segment le plus important du marché des télécommunications ne sera pas libéralisé avant le 1er janvier 1998. A cette date, France Télécom sera toujours présent - le plus souvent en position dominante - sur l'ensemble des secteurs du marché.

Les opérateurs entrants devront donc s'efforcer d'attirer vers eux une part de la clientèle de l'opérateur historique. Parmi les grands facteurs qui constituent dans le secteur des télécommunications des obstacles à l'entrée, figurent classiquement la réglementation, les économies d'échelle de l'opérateur historique et les besoins élevés des nouveaux opérateurs en capitaux. A cette liste, il convient de ne pas oublier, comme dans de nombreux secteurs économiques, *les coûts de transfert de la clientèle*.

La présence de coûts de transfert, c'est-à-dire de coûts immédiats que le consommateur ou le fournisseur du service doivent supporter pour passer à une offre concurrente, crée en effet un obstacle à l'entrée. Parmi ces coûts, généralement d'origines très variables, peuvent figurer :

* le coût ou le temps nécessaire pour éprouver ou faire connaître un nouveau service ;

* le coût de modification d'une installation technique pour être en mesure de faire appel à un nouveau fournisseur ;

* l'absence d'interfonctionnement des réseaux sémaphores, de même que l'absence de portabilité généralisée des numéros que nous examinerons plus loin.

Plus les coûts de transfert sont élevés, plus les opérateurs entrants sont contraints d'offrir des progrès considérables dans le domaine des coûts ou de la qualité du service pour que le client accepte d'abandonner son fournisseur.

Une autre solution pour les opérateurs entrants consiste donc, souvent par manque de moyens, à ne pas financer ou à ne financer que faiblement les coûts de transfert. Cette attitude se traduit par une "*déqualification*" des nouveaux services : les besoins des clients ne peuvent alors être satisfaits que partiellement par les opérateurs d'offres nouvelles. Cette réduction de l'offre de services entraîne alors mécaniquement une demande moindre de la part du marché pour des nouveaux services.

Les entrants estiment ainsi en première analyse, que les absences d'interfonctionnement des réseaux sémaphores et de portabilité généralisée constitue un obstacle important à l'accès au marché.

La pénétration des opérateurs entrant sur le marché des télécommunications ne pourra donc s'effectuer que progressivement en raison notamment des investissements techniques importants qui devront être effectués pour construire des réseaux, et des actions commerciales nécessaires pour développer des clientèles. A titre d'exemple, la construction par Bouygues du troisième réseau de radio-téléphonie mobile - DCS 1800 - nécessitera environ 15 milliards de francs d'investissements.

L'exemple de la libéralisation du secteur des télécommunications en Grande-Bretagne est à cet égard illustratif. Après sept ans de duopole, BT a conservé 94 % de l'ensemble du marché. Ceci conduisit l'OFTEL à réorienter sa politique de régulation du secteur en faveur de l'ouverture à la concurrence du secteur, notamment en supprimant le duopole et en autorisant les câblo-opérateurs à offrir le service de la téléphonie vocale. Malgré cette évolution, BT conserve aujourd'hui une position dominante sur le marché du téléphone : 86 % sur le segment interurbain et 95 % sur le segment des réseaux locaux.

L'exemple britannique démontre que le processus d'ouverture à la concurrence du marché des télécommunications sera un processus lent. De plus, ce processus de libéralisation s'accompagnera d'un développement significatif des marchés qui pourrait permettre aux opérateurs historiques de développer leur chiffre d'affaires, malgré la perte de parts de marché.

Dans ce contexte, le développement de la concurrence en France, rencontrera plusieurs limitations non tarifaires :

a) - la place de France Télécom dans le domaine des réseaux de télédistribution est importante:

Le plan câble couvre aujourd'hui la quasi totalité des grandes agglomérations françaises. France Télécom est propriétaire des réseaux du plan câble et en exploite commercialement un certain nombre.

Lorsque la téléphonie vocale sera libéralisée en 1998, la concurrence sur la boucle locale ne se développera donc pas sur les sites où France Télécom est exploitant commercial du réseau câblé, ce qui représente 18 % du parc des abonnés au câble.

Par ailleurs, il existe sur les autres réseaux une source potentielle de conflits entre France Télécom exploitant technique des réseaux et les câblo-opérateurs exploitants commerciaux de ces mêmes réseaux. En effet, ces derniers seront, s'ils développent la câblo-téléphonie en concurrence directe sur la boucle locale avec France Télécom.

Quel que soit à terme le régime juridique des réseaux câblés, la mise en place d'une offre technique et commerciale du téléphone sur le câble nécessitera des investissements et des délais importants.

De plus, l'offre du téléphone sur les réseaux du plan-câble ne pourra se concrétiser qu'après que certains problèmes juridiques aient été résolus ;

b) - la pénétration de la radiotéléphonie en France est aujourd'hui très faible. De ce fait, le développement de la concurrence sur la boucle locale sera d'autant plus lent.

c) - la portabilité des numéros ne sera pas assurée en 1998, ce qui constitue une forme de capture des clients par l'opérateur historique. Ceux-ci devront en effet changer de numéro de téléphone s'ils souhaitent changer d'opérateur. Il conviendra que le projet de loi sur la nouvelle réglementation des télécommunications prévoit que la portabilité soit mise en place le plus tôt possible.

Ce point est important ; en effet, l'absence de portabilité généralisée des numéros induit lors de la proposition commerciale de changement d'opérateur, une grande réticence de la part des abonnés résidentiels, généralement peu enclins à changer de numéro de téléphone. Le changement d'opérateur nécessite alors soit une démarche volontaire du client, soit, ce qui est plus fréquent, la prise en charge par le nouvel opérateur des coûts de transfert associés (location du répondeur d'annonce du nouveau numéro, prise en charge du mailing).

d) - l'interopérabilité des réseaux sémaphore et des réseaux intelligents ne sera assurée, en 1998, que pour les fonctions les plus simples. Des services fondamentaux - tels les renvois d'appels entre différents PABX d'une même entreprise - ne seront pas disponibles, contraignant ces entreprises à ne travailler qu'avec un seul opérateur pour une part importante de leur besoins en télécommunications. Cet obstacle au libre choix des opérateurs est *a priori* favorable à France Télécom, unique opérateur présent sur l'ensemble du territoire national, et de surcroît seul en charge de l'ensemble des obligations de service universel.

L'absence d'interfonctionnement des réseaux sémaphores a pour effet de rendre un certain nombre de services inaccessibles à partir des autres réseaux. Dès lors, au niveau global, il n'y a pas optimisation du trafic téléphonique, et la liberté de choix des utilisateurs se trouve réduite. A titre d'exemple, ces derniers ne sont plus en mesure de changer rapidement et simplement d'opérateurs de transit sans des investissements techniques complémentaires, généralement au niveau du PABX.

Les mêmes contraintes en matière de choix des opérateurs existent également avec *les services avancés*, tels par exemple les services avancés qui permettent aux entreprises multisites de disposer d'un numéro unique sur l'ensemble du territoire. La non-interopérabilité entre ces services favorise nettement la position des opérateurs historiques, géographiquement plus développés. Cet avantage est d'autant plus important que les services avancés actuellement peu développés en France ont un potentiel de croissance considérable.

e) - l'égalité d'accès aux opérateurs (*equal access*) devrait pouvoir être disponible au 1er janvier 1998, ce point étant actuellement en cours d'expertise.

Cependant, le système qui sera mis en place reposera sur le principe suivant en l'absence d'initiative d'un abonné : France Télécom restera, par défaut, l'opérateur de cet

abonné. France Télécom bénéficiera de ce fait d'un avantage commercial, notamment auprès des clients résidentiels. En effet, l'exemple de la mise en place en 1995 du service Primaliste illustre l'inertie des abonnés au regard d'avantages tarifaires proposés. Alors que France Télécom estimait à 1 million le nombre d'abonnés ayant intérêt à utiliser le service Primaliste - service qui propose des réductions tarifaires sur les communications avec des correspondants désignés - ce service n'a été demandé que par 200.000 abonnés 18 mois après son ouverture.

Les éléments précités, qui sont autant d'avantages stratégiques pour France Télécom, influenceront sur le dynamisme de la concurrence dans des proportions importantes, voire plus importantes que les prix d'interconnexion. En effet, ces éléments sont autant de moyens de capture des clients et de barrière à l'entrée. Ils doivent donc être mis en relation avec la régulation de l'interconnexion et celle du service universel.

Le groupe s'est interrogé sur les conséquences à tirer de cette situation. Il a estimé inopportun de recommander la mise en place de compensations rétablissant un certain équilibre entre France Télécom et ses concurrents, préférant *recommander, de façon plus positive, la mise en place le plus rapidement possible :*

- de la portabilité des numéros ;
- de l'interopérabilité des réseaux de signalisation et intelligent ;
- de l'égalité d'accès aux opérateurs (*equal access*) ;
- de l'ouverture du service téléphonique sur les réseaux du plan-câble.

De même, la pratique consistant à accorder des encouragements à l'entrée a été écartée.

En effet, les pratiques consistant à accorder des compensations ou des encouragements à l'entrée telles que pratiquées au Royaume-Uni, en particulier sous la forme d'exemption de contributions au déficit d'accès, ont été à l'origine de difficultés considérables de mise en oeuvre, sans parvenir à créer une concurrence réelle sur tous les marchés.

Une politique de discrimination risque donc d'être arbitraire et génératrice d'effets de seuil difficiles à maîtriser.

Par contre, un maintien durable des limitations recensées ci-dessus, au delà du 1er janvier 1998, constituerait un obstacle lourd au développement de la dynamique concurrentielle, qu'il convient de corriger au plus vite, si l'on veut éviter de s'engager dans une régulation publique excessive, voire arbitraire, de l'interconnexion.

1.5. - L'approche retenue par le groupe

Compte tenu de la complexité de l'économie de l'interconnexion et de celle du service universel, ainsi que de la faible expérience pratique du secteur en France, il est apparu souhaitable au groupe de privilégier une approche ayant pour objectifs premiers :

a) - de *séparer clairement les différents sujets : service universel et interconnexion.*

On se convaincra aisément de la possibilité d'aborder séparément ces deux sujets : il aurait été possible de poser la question du financement du service universel dans le cadre de droits exclusifs ; il serait imaginable de créer des droits et des obligations à l'interconnexion dans un cadre concurrentiel où n'existeraient pas des objectifs de service universel.

En outre, l'analyse économique de l'interconnexion souligne la nécessité d'empêcher toute possibilité, pour un opérateur qui dispose d'une situation de monopole sur un segment de marché, d'y imputer des coûts relatifs aux activités où la concurrence s'exerce. Dans ce contexte, on ne peut pas affecter un trop grand nombre d'objectifs aux prix d'interconnexion qui doivent prioritairement être transparents.

Non seulement le groupe s'est attaché à séparer le sujet de l'interconnexion de celui du service universel, mais il s'est également attaché à distinguer, au sein du service universel, le coût de l'objectif social du coût de l'objectif d'aménagement du territoire ; il a poursuivi cette démarche jusqu'à son terme en envisageant qu'à chaque objectif peut être associé un moyen de financement propre, ce qui lui paraît un gage d'efficacité ;

b) - de considérer *les déséquilibres tarifaires en tant qu'éléments de contexte transitoires* et non en tant qu'éléments fondamentaux ;

c) - *de privilégier l'étude de la période d'émergence de la concurrence* qui s'ouvre au 1er janvier 1998 ; la validité des analyses et des solutions proposées est donc contingente à cette période transitoire.

Dans la mesure où il n'est pas possible de préjuger dès à présent des modalités de développement du secteur durant cette période et de proposer une évaluation de la durée de cette période, une expertise économique périodique de la situation économique du secteur ou plus précisément du champ et des principes d'action fixés au régulateur en ce qui concerne l'interconnexion paraît nécessaire ; compte tenu de la rapidité des évolutions, une nouvelle expertise pourrait intervenir, par exemple, en 1999.

d) - *de faire bénéficier les clients des effets positifs de la concurrence.* Cet objectif a pris plusieurs aspects : rendre possible une diversification des tarifs et leur adaptation à la demande, proposer des solutions compatibles avec le libre choix des opérateurs et des tarifs et enfin, favoriser le développement de tarifs attractifs pour les populations défavorisées et conforter les objectifs sociaux du service universel ;

e) - *de proposer des solutions de nature à satisfaire l'intérêt général, le progrès économique et les objectifs sociaux des pouvoirs publics.*

Les économistes s'attachent, de façon générale et traditionnelle, à la recherche de l'efficacité globale, à la fois allocative et productive, entendue dans un sens large ; le groupe s'est

inscrit dans ce courant, afin d'inciter à la baisse des prix, au bénéfice des consommateurs et à l'innovation productive, qu'elle soit technologique ou commerciale ;

f) - de proposer des solutions simples, opératoires et évolutives, cohérentes avec un développement concurrentiel dynamique.

Il est apparu important, de ce point de vue, que les solutions proposées pour l'interconnexion et le service universel soient compatibles avec la capacité du régulateur à les mettre en oeuvre. La forme d'indépendance du régulateur et ses méthodes de travail - concertation, transparence, etc ...- n'ont pas à être examinées ici.

Il est seulement rappelé qu'il doit être tenu compte dans les solutions proposées des difficultés créées par l'inévitable asymétrie d'information entre les opérateurs et le régulateur.

En outre, les solutions proposées devront faire l'objet de dispositions législatives et réglementaires qui concilient un objectif de sécurité des opérateurs et de stabilité des situations juridiques avec une exigence de flexibilité de la réglementation applicable.

2. - L'EQUILIBRE TARIFAIRE ET LA REGULATION DES RESEAUX LOCAUX

2.1. - La tarification du téléphone sur les marchés libéralisés

L'observation du prix du téléphone et des structures tarifaires associées sur les marchés libéralisés en Europe et en France révèle à la fois le pragmatisme des autorités de régulation au regard de la notion d'équilibre tarifaire et la diversité des politiques tarifaires des opérateurs. Elle permet de constater sur les marchés concurrentiels deux types de comportements :

- les opérateurs historiques utilisent de plus en plus la tarification en tant qu'instrument commercial tout en maintenant une tarification assez simple ;
- les entrants développent des politiques tarifaires novatrices et plurielles.

Dans ce contexte, le concept de déficit d'accès défini comme une comparaison simple entre un tarif d'abonnement unique et un coût de desserte devient extrêmement difficile à cerner.

2.1.1. - Les structures tarifaires des opérateurs historiques

Quatre régulateurs ou administrations ont déclaré à la CEPT que les tarifs de l'opérateur historique de leur pays sont "équilibrés" : Finlande, Norvège, Royaume-Uni et Suède ; le régulateur néerlandais a estimé, lui, que les tarifs de KPN sont presque équilibrés. Ces régulateurs en concluent qu'une compensation des déséquilibres tarifaires ne se justifie pas au regard des tarifs actuels et qu'il n'y aura donc pas de "charge de déficit d'accès" dans leur pays, même si celle-ci peut exister aujourd'hui.

Enfin, les tarifs des opérateurs historiques dans ces pays continueront à évoluer, en particulier pour des raisons commerciales. Ce pourrait être le cas au Royaume-Uni.

Les revenus des ménages dans ces cinq pays sont comparables à ceux des ménages français ; les coûts des facteurs de production pour les opérateurs de télécommunications n'ont pas de raison de diverger sensiblement. Les densités de population sont, elles, très variables : très supérieures aux densités françaises au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, très inférieures en Norvège, en Suède et en Finlande. Enfin, une étude récente de l'OCDE montre que, dans les pays qui ont libéralisé le téléphone, le prix de l'abonnement pour les ménages est stable depuis 1990 alors que le prix de l'abonnement pour les entreprises y diminue depuis 1992.

Pour ces trois raisons, il est vraisemblable que les prix du téléphone dans ces cinq pays constituent une fourchette de référence pour des prix jugés équilibrés du téléphone en France.

Parmi ces cinq pays, il y en a deux où le service téléphonique est d'ores et déjà libéralisé - le Royaume-Uni et la Suède -, alors que les Pays-Bas et la Norvège vont libéraliser le marché et que la Finlande connaît une situation voisine, de fait, d'un duopole. La concurrence

dans ces deux pays y est effective ; elle s'y déroule dans des conditions satisfaisantes tant pour les opérateurs que pour leurs clients :

(a) - les résultats financiers sont positifs pour tous les opérateurs. Les résultats des opérateurs historiques BT et Télia sont excellents. Les entrants se développent, créent des emplois et investissent : les câblo-opérateurs ont 1,2 million d'abonnés au Royaume-Uni et viennent de créer 25 000 emplois ; il y a près de 5 millions d'abonnés au radio-téléphone au Royaume-Uni et 2 millions en Suède ;

(b) - les prix du téléphone sont parmi les plus faibles d'Europe, tant pour les ménages que pour les entreprises. Ils sont inférieurs aux prix français d'environ 25 % pour l'ensemble des clients et de 30 % pour les ménages.

Les tarifs de BT et de Télia ainsi que dans une moindre mesure ceux des opérateurs historiques des Pays-Bas, de Norvège et de Finlande indiquent une zone de viabilité économique et commerciale des tarifs des opérateurs historiques en Europe.

Ces éléments d'analyse conduisent à estimer *qu'un prix de l'abonnement pratiqué par l'opérateur historique pour les ménages jugé "équilibré" pourrait se situer en France entre 55 francs hors taxes et 75 francs hors taxes alors qu'il sera voisin de 44 francs hors taxes en France en mars 1996.*

Il convient de noter, à ce stade, que les politiques de régulation tarifaire des prix finaux, en particulier ceux faits aux ménages, grâce à des *price-cap* constituent maintenant des instruments de régulation des positions dominantes et non des instruments de pilotage de "déséquilibres tarifaires". Ils visent une incitation directe des opérateurs historiques à l'efficacité et à la restitution de gains de productivité à tous les clients, y compris les clients captifs. Ce sont donc des instruments d'incitation à l'efficacité et de protection des consommateurs et non des instruments visant à pérenniser des structures tarifaires jugées déséquilibrées à des fins de politique sociale.

Enfin, la grande majorité des opérateurs historiques proposent une tarification de l'abonnement différenciée aux ménages et aux entreprises. Le tarif de l'abonnement pour les entreprises est supérieur au tarif pour les ménages. Les tarifs d'abonnement pour les entreprises varient dans les cinq pays précités entre 75 francs hors taxes et 105 francs hors taxes. En France, ils seront au 1er juillet 1996 de 75 francs et de 47 francs hors taxes.

Le service d'abonnement offert aux professionnels se distingue peu de celui offert aux ménages en ce qui concerne le contenu ; la seule différence notable porte sur les délais d'intervention de l'opérateur en cas d'incident technique, délais plus courts dans le cas de l'abonnement professionnel.

La véritable distinction avec les abonnements résidentiels repose en fait sur les options tarifaires qui sont offertes aux entreprises dans le cadre de l'abonnement professionnel. Ce dernier est donc un instrument qui permet de séparer la politique commerciale et tarifaire menée en direction des ménages de celle menée en direction des entreprises.

2.1.2. - La diversification tarifaire dans la politique commerciale

L'analyse de la tarification du téléphone sur le câble au Royaume-Uni et du radio-téléphone, en particulier en France, permet d'étudier à un niveau plus fin le comportement des opérateurs sur des segments de marché où la concurrence est particulièrement intense.

Au Royaume-Uni, les câblo-opérateurs offrent généralement un abonnement au téléphone inférieur à celui de BT. Les tarifs d'abonnement de BT, pour les ménages, sont 54 francs hors taxes ; ceux de Nynex sont de 47 francs, de Telewest de 52 francs. Quant à General Cable, ses tarifs d'abonnement sont inférieurs de 15 % à 20 % par rapport à ceux de BT alors que ses tarifs de communications sont inférieurs de 5 % environ par rapport à ceux de BT. La politique commerciale tarifaire des câblo-opérateurs semble donc être, à ce stade de leur développement, une politique d'attaque large du marché.

Les opérateurs de radiotéléphone et de radiomessagerie sont certainement ceux qui ont poussé le plus loin la logique d'adaptation de la structure tarifaire au marché.

Au Royaume-Uni, Hutchison pour son service PCS, offre cinq tarifs différents pour lesquels le prix de l'abonnement mensuel varie de 128 francs à 856 francs hors taxes ; la durée des communications gratuites varie simultanément de 15 minutes à 9 heures par mois et le prix des communications payantes en heures pleines de 2,14 francs à 1,20 francs la minute. Hutchinson a donc développé une politique commerciale qui vise plusieurs segments étroits de clientèle et a retenu, de fait, une tarification binôme.

En France, la SFR offre trois formules tarifaires pour son GSM ; France Télécom offre deux formules tarifaires pour Bi-Bop, dont l'une avec abonnement gratuit.

La situation sur le marché de la radio-messagerie unilatérale en France est encore plus riche d'enseignements. En effet :

- * France Télécom, qui utilise une technologie ancienne, propose le service Tatoo avec un abonnement gratuit ;

- * la Compagnie Générale des Eaux et Bouygues Télécom, qui utilisent la technologie la plus récente, proposent, le premier, le service Tam-Tam avec un abonnement gratuit et le second, le service Kobby avec un abonnement payant.

On constate par ailleurs sur les marchés concurrentiels du téléphone en France et à l'étranger que :

- * *des opérateurs, qui utilisent la même technologie sur le même marché peuvent adopter des structures tarifaires différentes* : Mercury et Hutchison sur le marché du PCS au

Royaume-Uni ; la Générale des Eaux et Bouygues sur le marché de la radio-messagerie en France ;

** des opérateurs qui utilisent des technologies différentes sur le même marché et qui ont donc des structures de coûts différentes peuvent adopter des structures tarifaires homologues et des prix voisins : BT et les câblo-opérateurs au Royaume-Uni, la Générale des Eaux et France Télécom sur le marché de la radiomessagerie ;*

** les opérateurs modifient rapidement leur structure tarifaire en fonction de l'évolution de leur politique commerciale : au Royaume-Uni, les tarifications de BT et des câblo-opérateurs sont dans une relation d'influence réciproque : les câblo-opérateurs pratiquent des tarifs d'abonnement souvent inférieurs à ceux de BT alors que lors de l'ouverture du marché la majorité d'entre eux pratiquaient des tarifs d'abonnement supérieurs à ceux de BT. De son côté, France Télécom a introduit une formule tarifaire comportant un abonnement gratuit à BiBop dans une deuxième phase de sa stratégie commerciale ;*

** bien que ses prix diminuent rapidement, le radiotéléphone n'exerce pas encore en Europe une pression forte sur la tarification du service téléphonique entre points fixes. Néanmoins, certaines formules tarifaires reposent sur un prix d'abonnement faible, voire nul, et sur un prix des communications élevés ;*

** les opérateurs proposent de plus en plus souvent des "menus tarifaires" avec différents niveaux de répartition entre les composantes fixes et les composantes variables.*

Simultanément, la politique tarifaire et commerciale intègre d'autres composantes : liste rouge, renseignements, facturation détaillée...

Au total, la tarification du service téléphonique sur les marchés concurrentiels relève d'une démarche commerciale. Les opérateurs historiques confrontés à une concurrence en voie de développement pratiquent, à ce stade, une politique tarifaire qui vise à une diversification tarifaire limitée et une meilleure orientation globale des prix vers les coûts. Les entrants utilisent, eux, la politique tarifaire, comme l'instrument de leur politique commerciale. Dans ce cadre, elle ne relève pas d'une logique de couverture des coûts fixes par des recettes fixes.

2.2. Les tarifs en France : situation et histoire

L'examen des tarifs du service téléphonique en France, l'étude de leur histoire ainsi que la comparaison de ces tarifs avec ceux des opérateurs en situation de concurrence en Europe conduisent aux conclusions suivantes :

** les tarifs de France Télécom restent faiblement diversifiés malgré le développement récent de nouvelles formules tarifaires.*

En ce qui concerne l'abonnement, deux tarifs spécifiques pour les entreprises ont été créés en 1995 ainsi qu'une mesure tarifaire spécifique pour les petits consommateurs en 1994. En ce qui concerne les communications, France Télécom a introduit une dizaine d'options tarifaires pour les entreprises depuis 1994 ; il a introduit trois options pour les ménages, dont deux expérimentales, depuis 1995.

* *le prix de l'abonnement pour les abonnés résidentiels reste l'un des plus faibles d'Europe* ; il en est de même pour les deux prix de l'abonnement pour les entreprises ;

* *le prix des communications à longue distance est, lui, élevé*. S'il reste voisin du prix des communications pratiqué par les opérateurs disposant encore de droits exclusifs, il est égal à environ deux fois et demi ou trois fois le prix des mêmes communications au Royaume-Uni, en Suède, en Norvège ou en Finlande ;

* le prix du service téléphonique offert par France Télécom se compare favorablement à celui offert par les opérateurs disposant de droits exclusifs ; *a contrario*, il est devenu sensiblement plus cher que le prix du service offert par les opérateurs historiques confrontés à une situation de concurrence : les tarifs de BT et de Téliam sont inférieurs d'environ 25 % par rapport à ceux de France Télécom ;

* la structure des tarifs de France Télécom a peu évolué entre 1980 et 1994. Pendant cette période, le prix de l'abonnement est resté, *de facto*, constant en francs courants, baissant donc sensiblement au cours du temps ; le prix des communications à longue distance a baissé pendant cette longue période, de 4 % par an en terme réel.

Néanmoins, *deux opérations de restructuration des tarifs* ont visé récemment à mieux orienter les tarifs vers les coûts.

Le 15 janvier 1994, le tarif d'abonnement a augmenté en moyenne de 35 % ; le prix des communications locales a augmenté de 25 % ; celui des communications à longue distance a baissé de 11 %. Au total, le prix du téléphone a baissé de 3,4 % ; pour les ménages la baisse a été 0,3%.

Le 2 mars 1996, une nouvelle opération de restructuration se traduira par une augmentation de 17 % du tarif d'abonnement et une baisse des appels à longue distance de 6,7 % qui induiront une baisse de 2 % du prix du téléphone.

On constate donc que la structure des tarifs de France Télécom reste marquée par l'histoire et la politique menée dans les années 70 et 80 : le prix de l'abonnement était faible d'abord afin de favoriser le développement de l'équipement téléphonique, ensuite pour des raisons sociales ; sa faiblesse était compensée par un prix élevé des communications interurbaines et internationales.

Depuis 1993, une nouvelle orientation commerciale et économique se concrétise par:

- une baisse du prix du téléphone, tant pour les entreprises que pour les ménages ;
- une augmentation du prix de l'abonnement et une baisse du prix des communications à longue distance ;
- une diversification des tarifs pour les entreprises mais aussi les ménages.

Ce mouvement tend à rapprocher la structure tarifaire et le niveau des prix vers ceux observés sur les marchés où la concurrence existe.

2.3. - Les déséquilibres tarifaires

Pour autant, la situation actuelle reste caractérisée, tant pour France Télécom que pour ses concurrents, *par un déséquilibre des tarifs du téléphone qui constitue un élément structurant et négatif.*

En effet, les tarifs du téléphone ont reposé, traditionnellement, sur un tarif d'abonnement sensiblement inférieur à son coût et sur un tarif des communications interurbaines sensiblement supérieur à leur coût. L'existence d'un niveau d'abonnement faible s'explique historiquement par la volonté d'assurer un développement rapide du téléphone, elle permet en effet de maximiser "l'effet de club" et d'assurer à tous l'accès au téléphone. C'est en partie grâce à cette politique tarifaire que le taux de pénétration du téléphone a atteint en France un niveau parmi les plus élevés au monde, plus de 97 % des foyers français disposant du téléphone.

Cependant, l'absence d'orientation des tarifs vers les coûts provoque des transferts financiers massifs, non maîtrisés et non transparents entre agents économiques et entre services, elle éloigne l'économie du secteur de tout optimum : pour ces raisons, la tarification actuelle du service téléphonique est fondamentalement critiquable.

Le diagnostic de déséquilibre tarifaire est unanime parmi les experts du secteur, en particulier parce que la marge sur les communications interurbaines représentent plus de 70 % de leur prix. Les risques d'écrémage de certains segments du marché sont donc importants.

Une augmentation du tarif d'abonnement est une solution parmi d'autres, mais elle rencontre des limites :

- une première limite est constituée par le comportement des consommateurs ;
- une deuxième par le comportement commercial des entrants.

Une autre solution, que l'on observe sur les marchés concurrentiels du téléphone, est constituée par la diversification tarifaire ; elle a, elle aussi, ses limites :

- limites en terme de faisabilité commerciale ;
- limites en termes concurrentiels en raison de l'existence simultanée de position dominante sur certains segments de clientèle et de situation de concurrence ;
- limites en terme de protection des clientèles captives.

De plus, la diversification tarifaire permet aux opérateurs historiques de répondre aux innovations commerciales et tarifaires des entrants ; cependant, elle pourrait être considérée, dans certains cas, comme une pratique déloyale vis à vis d'eux.

Dans ces conditions, il paraît nécessaire "d'aplanir le terrain" et de créer les conditions du développement des marchés et des technologies en résorbant ce que l'on considère comme des déséquilibres tarifaires.

En effet :

- la sous-tarification de l'abonnement constitue une barrière à l'entrée sur le marché des réseaux locaux, les nouveaux opérateurs ne pouvant développer de façon rentable leurs activités, de nouveaux produits et de nouvelles technologies ;

- la sur-tarification des communications interurbaines constitue une incitation à des entrées sur ce segment du marché, tout en fragilisant France Télécom. La présence éphémère d'opérateurs sur ce segment ne constitue pas un avantage pour les consommateurs qui seraient confrontés, à terme, à des retraits inopinés du marché ou à des disparitions de services.

L'ouverture du marché à la concurrence se traduira inévitablement par une baisse du prix des communications interurbaines. Afin d'éviter, comme on l'a constaté au Japon, à la fois l'absence de concurrence sur les réseaux locaux et l'écémage du marché des communications à longue distance, il est nécessaire que le prix de l'abonnement augmente. L'augmentation du prix de l'abonnement sera, en situation concurrentielle, limitée d'une part par le développement du radiotéléphone sur l'ensemble du territoire, d'autre part par la libéralisation de la téléphonie sur les réseaux de télédistribution dans les agglomérations.

Par ailleurs, l'existence d'une contrainte d'uniformité de certains tarifs faits au client final de France Télécom, telle que proposée dans la consultation publique sur la nouvelle réglementation des télécommunications, aura un coût, évalué dans la partie relative au service universel ; il s'agit du coût de la composante "d'aménagement du territoire" du service universel.

En conclusion, l'équilibre tarifaire se caractérisera donc, non pas tant pour chaque service par l'égalité comptable entre recettes et coûts, que par des systèmes de prix permettant l'exercice de la concurrence sur les différents segments du marché du téléphone : réseaux locaux, communications à longue distance, services intelligents, etc... Réciproquement, *le développement de la concurrence fera qu'à moyen terme la question de la structure et du niveau optimal des prix trouvera sa réponse dans le fonctionnement du marché.*

Le groupe recommande que la résorption des déséquilibres des tarifs du service téléphonique - c'est à dire l'augmentation du tarif d'abonnement et la baisse des communications interurbaines qui est engagée depuis janvier 1994 - soit poursuivie, voire accélérée.

L'approche de la régulation de l'interconnexion et celle du service universel a été faite en supposant que l'équilibre tarifaire, au sens précédent, se ferait et serait atteint non pas dès le 1er janvier 1998 mais à une date où les avantages stratégiques dont dispose France Télécom n'auraient pas disparu.

La recommandation du groupe relative à la résorption des déséquilibres lui paraît importante et il souligne l'urgence à accélérer sa mise en oeuvre ; mais il souligne, que si la démarche doit être entreprise sans attendre le 1er janvier 1998, elle n'a pas à être achevée à cette date. Ayant examiné soigneusement ce point, il a estimé probable le scénario sur lequel repose sa démarche principalement pour quatre raisons :

- la résorption des déséquilibres est, à l'évidence, de l'intérêt de France Télécom ;
- France Télécom disposera d'avantages concurrentiels significatifs pendant plusieurs années ;
- les effets sur la facture globale des consommateurs seront positifs ;
- les augmentations de prix pour certains consommateurs seront limitées et pourront être compensées pour ceux d'entre eux dont les revenus sont faibles grâce à des dispositifs spécifiques ; le coût de ces dispositifs est limité comme nous le verrons dans la troisième partie.

Dans ce schéma, les autorités en charge du contrôle des tarifs de France Télécom devraient :

- exercer un contrôle global sur ses tarifs en accordant une attention aux ménages sensibles ;
- ne pas s'opposer à la résorption des déséquilibres des tarifs et, singulièrement, à l'augmentation du tarif de l'abonnement.

Dans le cadre de ce schéma, la mise en place de contributions au déficit d'accès paraît inutile, ce qui présente de nombreux avantages.

2.4. - Les avantages et les inconvénients d'une contribution au déficit d'accès

Compte-tenu des orientations du document soumis à la consultation publique, le groupe avait, en effet, examiné les avantages et les inconvénients d'une contribution au déficit d'accès, qui, historiquement, a été la première façon d'aborder simultanément les sujets de l'interconnexion et du service universel.

L'existence d'une contribution au déficit d'accès permet l'existence d'un tarif d'abonnement faible, ce qui permet de satisfaire, au moins pour partie, à l'objectif social du service universel. Néanmoins, cet objectif est acquis au prix de transferts massifs entre les clients : il s'agit donc d'un instrument d'allocation aveugle et peu efficace qui peut être remplacé avantageusement par des tarifs ciblés ou des aides à la personne. De plus, il se traduit par une faible consommation téléphonique et une forme de sous-utilisation des lignes d'abonnés : un ménage utilise le téléphone 8 minutes par jour en France et 20 minutes aux Etats-Unis..

Un tel mécanisme de contribution présente *a contrario* de nombreux inconvénients :

- elle est, de fait, désincitative au rééquilibrage tarifaire. En effet, l'opérateur historique peut écarter la concurrence sur les réseaux locaux tout en limitant les risques d'écrémage sur les communications à longue distance grâce aux charges d'accès versées par ses concurrents. Le régulateur pourrait ainsi maîtriser les tarifs d'abonnement à un niveau faible sans mettre en péril les finances de l'opérateur historique ;
- elle est incitative au contournement (*by-pass*) inefficace, à l'écrémage et à la sortie du réseau public, processus cumulatif qui porte en lui des risques importants pour l'opérateur historique ;
- elle constitue au moment de l'ouverture du marché à la concurrence une forme de barrière à l'entrée, en instituant, de fait, un péage sur les entrants sans procurer de ressources significatives à France Télécom.

De plus, l'évaluation du déficit d'accès se révélera difficile et conflictuelle, dans un contexte de diversification tarifaire : la notion du tarif d'abonnement se diluera ; il sera difficile de justifier que France Télécom reçoive de ses concurrents une contribution au déficit d'accès de clients auquel il accorde des réductions tarifaires pour les fidéliser.

Deux autres observations militent en défaveur de la contribution au déficit d'accès :

- la mise en place d'une telle contribution peut conduire au pilotage administré du secteur par le régulateur parce qu'il disposera d'un instrument permettant de le faire ;
- la mise en place d'un système de contribution au déficit d'accès a permis aux autorités japonaises de s'opposer au rééquilibrage des tarifs de NTT, ce qui a conduit à un développement déséquilibré du secteur, l'écrémage affectant considérablement NTT.

Cependant, s'il est estimé que, pour des raisons de nature sociale ou politique, le rééquilibrage tarifaire ne peut se faire aussi rapidement que ne l'envisage le groupe et que le gouvernement souhaite compenser cette situation par la mise en place de contributions au déficit d'accès, comme il en a exprimé l'intention dans le document d'orientation soumis à consultation publique, plusieurs conditions semblent nécessaires au groupe pour favoriser la transition vers le scénario qu'il a retenu.

Les conditions sont les suivantes :

- la contribution devrait être calculée sur la base de l'écart entre les recettes mensuelles fixes de France Télécom et une recette mensuelle fixe de référence jugée équilibrée - 65 francs hors taxe par mois paraît une valeur acceptable - ;

- les recettes mensuelles fixes devraient comprendre l'abonnement et les prestations associées - facturation détaillée, liste rouge,...- ;

- l'évaluation devrait exclure les abonnements professionnels et les clients bénéficiant de réductions ou d'options tarifaires ;

- elle devrait exclure les "doubles comptes" avec l'évaluation du coût du service universel - par exemple les zones géographique non-rentables dont le coût serait compensé par ailleurs - ;

- l'existence de la contribution au déficit d'accès devrait être limitée dans la durée, par une période brève afin de donner aux investisseurs la lisibilité nécessaire. Une durée de deux ans à compter du 1er janvier 1998 limiterait par exemple l'augmentation annuelle du prix de l'abonnement à sept francs, valeur retenue pour 1996 ;

- l'inscription dans la future loi de réglementation des télécommunications de la durée et des modalités de cette phase de transition de manière à garantir ses échéances et ses modalités.

La solution proposée est donc une solution provisoire, compatible avec les évolutions de la tarification du téléphone ; il s'agit, de fait, d'une contribution au non équilibre tarifaire.

Sur la base des tarifs de France Télécom au 2 mars 1996, et sans tenir compte des doubles comptes avec l'évaluation du coût du service universel, le déficit ainsi défini peut être évalué à environ 5 milliards de francs et la contribution additionnelle correspondante à environ 2,5 centimes par minute, en moyenne. La valeur de 5 milliards est égale à l'écart de recettes annuelles pour France Télécom entre le tarif d'abonnement des ménages et des prestations associées au 2 mars 1996 (facturation détaillée et liste rouge) et le tarif d'abonnement jugé rééquilibré (65 francs hors taxes), évalué pour l'ensemble des ménages.

La valeur de 2,5 centimes est à rapprocher :

- du prix actuel de l'interconnexion pour le service de terminaison le plus court en France en valeur moyenne : 26 centimes par minute, dont 11 centimes par minute de charge de déficit d'accès ;

- du prix de services équivalents en première approximation à ceux disponibles à l'étranger :

- * 9 centimes par minute pour BT charges éventuelles de déficit d'accès non comprises¹;
- * entre 9 et 15 centimes par minute pour Telstra, charges de déficit d'accès comprises ;
- * 17 centimes par minute pour Télia.

Cette valeur de la contribution additionnelle - 2,5 centimes par minute en moyenne - n'est donc pas négligeable : elle représente entre 15 % et 30 % du prix du service d'interconnexion de référence dans des pays où la régulation de l'interconnexion est jugée généralement satisfaisante.

2.5. - Les effets de la concurrence et de la résorption des déséquilibres tarifaires sur le prix du téléphone

L'introduction de la concurrence se traduit dans le secteur des télécommunications par :

- une baisse des prix ;
- une évolution des politiques tarifaires : augmentation de l'abonnement, baisse du prix des communications, diversification des tarifs, etc ... ;
- une amélioration des services offerts.

Elle se traduira également par un enrichissement du contenu de l'abonnement téléphonique : ce sont les opérateurs en situation de concurrence qui, parmi les opérateurs européens, offrent, associés à l'abonnement, des services complémentaires gratuits : la facturation détaillée, l'inscription en liste rouge, la carte téléphonique ou les services confort, etc... ; ils garantissent également des délais d'intervention plus brefs que les opérateurs disposant de droits exclusifs.

On notera que, pour bénéficier d'un abonnement accompagné de la facturation détaillée et de l'inscription en liste rouge, un ménage client de BT débourse 65 francs toutes taxes comprises alors qu'un ménage client de France Télécom déboursa lui 76 francs ; de plus, le premier bénéficiera d'une garantie d'intervention avant la fin du jour ouvrable suivant alors que le second bénéficiera d'une promesse d'intervention dans les meilleurs délais.

¹ La charge de déficit d'accès n'est en général pas payée.

Il est possible d'évaluer les effets de l'introduction de la concurrence sur le prix du téléphone en France en mesurant le prix de la consommation téléphonique dans la structure tarifaire de BT ou de Télia. Nous avons négligé les effets qualitatifs - par exemple l'amélioration des délais de réparation - et sous-estimé l'effet de la gratuité de certains services complémentaires ; en effet, nous n'avons pris en considération que deux services complémentaires - la facturation détaillée et la liste rouge -.

Le prix du téléphone baisserait en moyenne d'environ 25 % ; ce résultat n'est pas surprenant.

La facture moyenne des ménages français valorisée avec les prix de BT ou de Télia baisserait, elle, d'environ 35 %. Ce résultat conforte l'idée selon laquelle en situation de concurrence les opérateurs historiques s'intéressent vivement au segment du marché des ménages ; ce point est important dans la mesure où la perception en France de l'expérience du duopole BT/Mercury avait pu conduire certains à penser qu'en situation de concurrence, les opérateurs historiques pourraient concentrer leurs efforts tarifaires sur le segment du marché des entreprises. L'intérêt du segment du marché des ménages est démontré pour les opérateurs en situation de concurrence par une étude récente de l'OCDE résumée en annexe.

L'analyse fine des déciles des factures des ménages conduit à préciser et à nuancer ce constat.

En effet, l'évaluation du prix des trois premiers déciles des factures des ménages français aux prix de France Télécom, BT et Télia montre que :

- * le premier décile verrait ses factures augmenter de 20 % et 40 % en passant des prix de France Télécom aux prix de BT et Télia respectivement ; soit une augmentation en valeur absolue de 10 francs et de 21 francs par mois taxes comprises au taux en vigueur en France ;
- * le deuxième décile verrait ses factures baisser de 25 % et 3 % en passant des prix de France Télécom aux prix de BT et de Télia respectivement ;
- * le troisième décile verrait ses factures baisser de 11 % en passant des prix de France Télécom à ceux de BT ou Télia.

L'augmentation des factures ne concernerait donc que le premier décile. Cette situation s'explique par l'existence d'une mesure spécifique aux petits consommateurs dans la tarification de France Télécom ; cette mesure est étroitement ciblée sur les lignes téléphoniques qui ont les plus faibles consommations : moins de 15 "unités télécom" par mois.

Cette mesure concerne aujourd'hui environ 2 millions de lignes qui se répartissent approximativement ainsi :

- * 900 000 lignes desservant des ménages dans leur habitation principale ;
- * 1 100 000 lignes desservant des résidences secondaires, des installations techniques et des entreprises.

Ces éléments montrent trois choses :

- * la transition vers une tarification de type de celle pratiquée par BT, y compris les mesures sociales pratiquées par BT, ou par TéliA, hors mise en oeuvre des mesures sociales, n'induirait d'augmentation que pour une proportion faible de factures des ménages : approximativement 10 % ;
- * la mesure "petite consommation" actuelle est peu efficace en terme de redistribution sociale : elle ne bénéficie que pour une petite moitié à des ménages dont la facture est faible, sans que l'on sache si ces ménages ont des revenus faibles ; elle bénéficie pour l'autre moitié principalement à des résidences secondaires ;
- * des mesures correctrices ciblées permettraient de corriger l'augmentation des factures des ménages induite par une restructuration des tarifs ; leur coût serait réduit : en effet, ces mesures ne concerneraient qu'un faible nombre de ménages.

2.6. - Les effets pour les entrants de charges additionnelles d'interconnexion

Pour les nouveaux opérateurs, le trafic qui se termine sur le réseau de l'opérateur historique, représentera au moins pendant les premières années d'activité après l'ouverture à la concurrence, la très grande majorité de ses communications. Une charge additionnelle au prix d'interconnexion a donc, par conséquent, un effet sur le plan d'affaires des opérateurs entrants.

Un plan d'affaires d'opérateur se décompose généralement, dans le temps, suivant le schéma très classique suivant :

- la réalisation d'investissements importants en début de projet ;
- une montée en charge du service et du volume d'affaires ;
- l'obtention de l'équilibre du projet ;
- enfin un retour sur investissement réalisé plutôt en fin de vie des investissements.

Les opérateurs entrants, s'ils ont des ressources limitées en fonds propres et doivent lever des emprunts pour financer leurs investissements, recherchent donc normalement des projets dont l'équilibre peut être atteint au bout de trois ou quatre ans.

A volume d'affaires égal, c'est-à-dire pour un même niveau d'investissements et à prix égal des produits et services proposés, les charges d'exploitation sont directement augmentées de la charge additionnelle supportée. Dans ces conditions, les besoins de

financement du projet sont accrus et l'équilibre économique du projet est retardé. Etant donné que les capacités de financement en fonds propres des investisseurs sont en général limitées, ce besoin de financement complémentaire doit être assuré par un endettement plus important. Il induit un alourdissement des charges financières, ce qui retarde encore l'équilibre du projet.

L'alternative qui se présente à l'opérateur est alors la suivante :

a) soit l'abandon du projet ; aux yeux des investisseurs et des financiers, la décision d'investissement peut en effet devenir négative pour des projets qui sont par nature risqués lorsque la durée de retour augmente ;

b) soit la modification du plan d'affaires initial afin de rendre le projet conforme aux normes de gestion de l'opérateur concerné et de ses financiers, ce qui peut se traduire par :

- * une augmentation du prix de vente qui a pour effet une baisse du volume des ventes et conduit à un nouvel équilibre économique plus défavorable aux consommateurs que le précédent ;
- * une réduction de la portée du projet, c'est à dire une réduction des investissements, ce qui permet de ramener la période de retour sur investissement au délai initialement prévu, de l'ordre de 3 à 4 ans, mais avec un taux de retour fortement réduit pour l'opérateur.

En outre, il convient de souligner que cette réaction en chaîne s'effectue non seulement au détriment des opérateurs entrants, du développement du marché et de la satisfaction des consommateurs, mais éventuellement au détriment de l'opérateur historique qui retire un revenu moins important de la part des opérateurs entrants.

Ce schéma de "rétrécissement" des projets à été celui du développement des mobiles en France jusqu'à une date récente : le prix élevé d'interconnexion induisant un marché restreint, des prix élevés et des investissements faibles qui ont placé la France au dernier rang des pays européens quant à la diffusion du radiotéléphone, avec des conséquences dommageables sur l'emploi et l'investissement.

2.7 - La régulation des prix finaux

En raison de ses liens avec la régulation des services d'interconnexion et avec la régulation du service universel, le groupe a exploré une piste relative à la régulation des prix des services finaux qui assure la cohérence entre cette régulation d'une part et celles des services d'interconnexion et du service universel d'autre part.

La piste explorée repose sur une logique différente de celle qui a prévalu pour la régulation des prix finaux du monopole du téléphone en France. La logique historique a reposé schématiquement sur trois éléments :

a) - un tarif d'abonnement uniformément bas et, de façon cohérente, des prix de communications dégageant des marges "extraordinairement" élevées ;

b) - un contrôle direct par l'Etat des tarifs à un niveau de détail très fin, et notamment du prix de l'abonnement ;

c) - l'introduction très tardive, en janvier 1994, de tarifs sociaux ou d'instruments à vocation sociale dont l'efficacité peut être améliorée.

Dans un contexte concurrentiel, la poursuite de cette logique de régulation d'un monopole pourrait certes être réalisée par la mise en place de contributions au déficit d'accès, contributions conçues principalement comme des instruments de compensation de la perte du monopole et de poursuite de la régulation traditionnelle.

Mais, compte tenu des analyses précédentes relatives aux déséquilibres tarifaires et aux contributions de déficit d'accès, le groupe a privilégié l'approche suivante :

a) - un tarif d'abonnement jugé cohérent avec l'état du marché ;

b) - la possibilité pour l'opérateur historique d'augmenter ses tarifs d'abonnement et, de façon cohérente, de diminuer ses tarifs de communications ;

c) - la mise en place d'instruments ou de tarifs à vocation sociale.

Dans ce cadre, il convient également d'assurer la promotion des intérêts des consommateurs. Elle pourrait être réalisée grâce à l'existence :

- soit de plafonds de prix agrégés (price-cap) ;
- soit d'indicateurs de prix de paniers.

Ce scénario repose toutefois sur l'introduction d'une concurrence réelle sur la boucle locale, de manière à prévenir toute hausse excessive des tarifs d'abonnements.

3 - L'INTERCONNEXION

Les prix d'interconnexion déterminent fortement les conditions de la concurrence dans le secteur. Leur niveau a une influence évidente sur le dynamisme des entreprises du secteur et donc sur les avantages que les consommateurs retireront de la concurrence. Dans un premier temps, des situations de dominance ou de monopole de fait perdureront dans le secteur des télécommunications, ce qui justifie une régulation tarifaire de l'interconnexion.

Au delà, les situations d'interconnexion peuvent constituer un lieu d'entente entre les opérateurs lorsqu'ils sont peu nombreux sur un segment de marché. Dans ces conditions, les négociations commerciales devront encore être encadrées, notamment afin que les prix de cessions internes et les prix facturés aux concurrents soient égaux.

Compte-tenu de la situation particulière du secteur des télécommunications pendant la période d'ouverture à la concurrence, la négociation commerciale des prix d'interconnexion entre les opérateurs, qui est la règle, sera accompagnée de l'existence d'un catalogue des principaux services d'interconnexion, complété par une procédure d'arbitrage en cas d'échec des négociations commerciales. Cette procédure d'arbitrage sera articulée avec les procédures du droit commun de la concurrence.

La nécessité d'arbitrer concernera au premier chef l'interconnexion au réseau local ; elle ne devrait pas concerner les segments de communications à longue distance dans l'hypothèse où existerait une concurrence réelle sur ce segment de marché. Enfin, les conditions techniques d'interconnexion aux réseaux de signalisation et aux réseaux intelligents ne sont pas encore assez connues pour que le groupe ait pu les faire entrer dans le champ de sa réflexion.

Pour ces raisons, le groupe a estimé nécessaire l'existence d'une méthode de fixation des prix d'interconnexion.

*

Afin d'élaborer une proposition relative à la meilleure méthode de tarification de l'interconnexion, le groupe s'est attaché :

- à analyser les avantages et les inconvénients des principales méthodes disponibles ainsi que les caractéristiques des coûts des réseaux de télécommunications ;
- à rechercher les principes pertinents dans le contexte français du 1er janvier 1998.

Il s'est également attaché à rechercher :

- les conditions de mise en oeuvre et d'initialisation de la méthode qu'il propose ;
- les conditions d'évolution des prix résultant de la méthode vers des prix de marché.

Il n'a pas étudié en détail la segmentation souhaitable des produits d'interconnexion, par exemple l'opportunité d'introduire une tarification de la congestion.

3.1. - Les caractéristiques des coûts

Plusieurs des méthodes de tarification de l'interconnexion nécessitent une imputation des coûts communs ou des coûts fixes ; d'autres méthodes posent la question du caractère historique ou prospectif des coûts. Un rapide rappel des caractéristiques des coûts est donc nécessaire.

Les coûts de réseaux et de structure représentent selon France Télécom une part tout à fait significative de ses coûts ; en effet, environ 15 % des coûts sont directement affectables à un service, 50 % des coûts sont des coûts de réseaux communs à plusieurs services de télécommunications et 35 % sont des coûts indirects ou de structure, par définition communs à l'ensemble des services. Cette proportion de coûts indirects et de structure peut paraître élevée, en particulier comparée à la proportion de 9 % estimée chez BT.

L'audit de la comptabilité de France Télécom permettra de valider la part des coûts indirects et de structure. L'écart apparent entre les structures de coûts de France Télécom et de BT pourrait avoir plusieurs origines : les différences de définition, l'acuité relative des deux comptabilités, les différences d'organisation des deux entreprises, etc...

L'importance des coûts de réseaux et de structure, importance qui reste à valider, pourrait constituer un obstacle à une certaine "décentralisation" de l'imputation de ces coûts vers France Télécom : en effet, l'entreprise, en position dominante, disposerait alors de degrés de liberté difficilement compatibles avec le respect d'une concurrence loyale.

Dans ces conditions, la qualité du prix d'interconnexion qui sera évalué dépendra fortement, quelle que soit la méthode de tarification retenue, d'une part des qualités et de la transparence de la comptabilité de France Télécom, d'autre part de la séparation de ses activités en ensembles cohérents avec l'organisation du marché.

Les coûts fixes dans les réseaux de télécommunications désignent deux types de coûts de nature différente : d'une part les coûts de la boucle locale de desserte de chacun des abonnés, d'autre part les coûts fixes de la partie du réseau écoulant les communications de l'ensemble des abonnés ; ces derniers coûts sont des coûts de commutation et de transmission. Ces coûts sont de nature différentes, les premiers sont relatifs à une infrastructure dédiée à un abonné unique, les seconds sont relatifs à une infrastructure partagée entre utilisateurs. Dans ce texte, les coûts fixes, relatifs aux services d'interconnexion, désignent les coûts fixes de la partie du réseau écoulant les communications de l'ensemble des abonnés, c'est à dire des coûts fixes de commutation et de transmission.

Les coûts historiques sont souvent opposés à des coûts "prospectifs" "efficaces" ou de "long terme". En effet, les coûts historiques sont évalués en s'appuyant sur les prix d'achats alors que les coûts prospectifs sont évalués en s'appuyant sur les prix des meilleures technologies et en supposant un dimensionnement optimal des installations. Du fait de décisions passées ou de choix qui se révèlent malheureux, des coûts historiques, même jugés pertinents, établis notamment à partir de la technique des coûts complètement distribués, pourraient se révéler plus élevés que ceux résultant de références externes ou de coûts calculés en situation idéale avec les meilleures technologies.

Dans ce cas, l'utilisation en tant que référence de coûts historiques non seulement ne constitue pas sur le moyen-long terme une incitation à l'efficacité, à l'optimisation des investissements et des technologies, mais elle incite au contournement inefficace et à l'écroulement.

Pour ces raisons, la théorie et la pratique économique font référence à des coûts incrémentaux de long terme qui remédient aux imperfections des coûts historiques et qui incitent à l'efficacité les opérateurs historiques et les entrants. *Les coûts incrémentaux de long terme se distinguent des coûts historiques en ce qu'ils sont calculés d'une part sur la base des meilleures technologies industriellement disponibles, d'autre part sur celle d'un dimensionnement optimal des équipements.*

En ce qui concerne l'historicité des coûts, l'expérience du Royaume-Uni montre que les coûts historiques des commutateurs sont supérieurs à leurs coûts de remplacement. En ce qui concerne les capacités de transport, les deux méthodes aboutissent en première approximation aux mêmes valeurs.

La baisse significative des prix des équipements de télécommunications en France au cours des dernières années pourrait se traduire par une sur-évaluation des coûts de France Télécom par rapport à des coûts calculés sur la base des prix de remplacement : en effet, les coûts historiques sont calculés sur la base d'amortissements de valeurs historiques supérieures aux prix de marché actuel. Ce point particulier devra être examiné à la suite de l'audit des comptes de France Télécom.

En conclusion, le débat théorique relatif à l'opposition entre les coûts moyens historiques et les coûts moyens incrémentaux de long terme semble devoir être relativisé. En ce qui concerne plus particulièrement France Télécom, et dans l'attente des résultats de l'audit, un sujet particulier d'interrogation est apparu au groupe concernant l'historicité des coûts de France Télécom.

3.2. - Les méthodes de tarification

Quatre familles de méthodes de tarification des services d'interconnexion ont été proposées du point de vue théorique :

- les coûts complètement distribués ;
- Baumol-Willig ;
- Ramsey-Boiteux et Laffont-Tirole ;
- les coûts moyens incrémentaux de long terme.

Les avantages et les inconvénients des différentes méthodes, qui ont fait l'objet d'une littérature abondante sont présentés en annexe.

3.3. - *Les principes et les objectifs*

Un ensemble de contraintes de nature politique, légale ou informationnelle, viennent limiter le caractère opératoire de certaines de ces méthodes de tarification. Aussi, pour développer son raisonnement, le groupe a-t-il jugé nécessaire de s'appuyer sur un ensemble de principes : optimum économique, pertinence des coûts, efficacité, loyauté de la concurrence, équilibre budgétaire.

a) *Principe d'optimum économique* : les prix de cession des services d'interconnexion doivent viser à l'optimum économique.

Ce principe conduit à privilégier la recherche de la méthode de tarification parmi la famille des méthodes de tarification au coût moyen incrémental de long terme avec prise en compte de la demande. Dans cette famille figurent en particulier la méthode de Ramsey-Boiteux, avec contrainte budgétaire ou sans contrainte budgétaire, et celle de Laffont-Tirole.

b) *Principe de pertinence des coûts* : les coûts utilisés dans la méthode de tarification doivent être liés par une forme de causalité, directe ou indirecte, au service d'interconnexion rendu.

La discussion sur la pertinence n'aurait pas à être séparée du principe d'optimum économique : il s'agit, simplement, de bien définir les coûts. Néanmoins, compte-tenu d'une part de l'importance des coûts de réseaux et des coûts de structure des opérateurs de télécommunications et d'autre part de l'absence de transparence des coûts des opérateurs historiques, le sujet revêt une importance pratique considérable et il s'est de fait autonomisé.

La pertinence vise à s'assurer que les éléments de coûts qui servent de base à la tarification d'une prestation sont effectivement en regard avec cette prestation, car causés par, ou liés à, une telle prestation. La notion de pertinence prend de l'importance en ce qui concerne l'interconnexion la prestation d'interconnexion réalisée pour un entrant consiste typiquement en l'acheminement d'une communication. Le coût d'une communication, tel qu'il peut être calculé traditionnellement par un opérateur historique peut se révéler comme incorporant des charges liées à des services ou des activités bénéficiant aux seuls abonnés de l'opérateur historique ; il n'est pas alors légitime, au regard du critère de pertinence, qu'un tel coût soit alloué à la prestation d'interconnexion, partiellement ou totalement.

c) *Principe d'efficacité* : les méthodes de détermination et d'évolution des coûts utilisés dans la méthode de tarification doivent inciter à l'efficacité.

L'efficacité est l'un des trois grands objectifs de la régulation de l'interconnexion. De ce point de vue, il paraît nécessaire pour favoriser l'intérêt général et l'innovation que les coûts servant au calcul des prix d'interconnexion correspondent aux meilleures techniques de production et supportent à moyen terme la comparaison, toutes choses égales par ailleurs, avec les coûts, tels qu'ils seront révélés par la concurrence en France et dans les autres pays de l'union européenne.

De ce point de vue, une prédétermination des baisses des prix d'interconnexion paraît une méthode plus simple et plus incitative à un comportement dynamique pour assurer cette forme d'efficacité qu'un abattement forfaitaire sur les coûts, opéré au titre de l'inefficacité et répercuté sur les prix.

d) *Principe de loyauté de la concurrence :*

Durant la période d'ouverture à la concurrence, l'opérateur historique dispose d'avantages massifs par rapport à ses concurrents : sa notoriété, sa présence sur tous les segments du marché, des effets d'échelle et d'envergure - qui sont importants dans le secteur des télécommunications -, sa présence sur tout le territoire, des avantages techniques provisoires, en particulier l'absence de portabilité des numéros, etc...

Des méthodes de tarification autorisant des discriminations tarifaires entre lui-même et ses concurrents, ou entre ses concurrents, voire entre ses propres activités, paraissent dans la période d'ouverture à la concurrence de nature à renforcer les avantages de l'opérateur dominant et à limiter ainsi le développement du secteur.

Compte tenu de cette analyse et de cette situation, historique et contingente, le groupe de travail a estimé qu'il convenait de :

* retenir *une égalité des prix des différents services d'interconnexion pour les différents opérateurs*, indépendamment de l'élasticité au prix des services finaux, et, partant, de retenir, toujours pour cette période, des prix d'interconnexion fonction des seuls coûts ;

* retenir le principe consistant à assurer que dans le cadre défini *pour la séparation des activités de France Télécom, les prix de cession externe et les prix de cession interne de France Télécom seront égaux*.

La séparation des activités de France Télécom entre "activités réseaux" et "activités services" et l'égalité des prix de cession sont des conditions nécessaires, mais non suffisantes pour assurer une concurrence loyale.

On remarquera incidemment que l'existence d'une séparation organisationnelle et comptable de s activités de France Télécom et l'existence de prix de cession interne paraissent de nature à favoriser une décentralisation efficace de France Télécom. De ce point de vue, les intérêts de France Télécom et de ses concurrents se rejoignent.

Ce choix, fondamental, est bien évidemment relatif à la période pendant laquelle la concurrence va se constituer et pendant laquelle les situations des différents opérateurs seront caractérisées par une grande asymétrie.

Le groupe a jugé nécessaire de mettre en perspective les deux conclusions précédentes - égalité de prix entre les opérateurs et égalité des prix de cession interne et externe -. Si les prix d'interconnexion doivent être égaux aux coûts au 1er janvier 1998, il conviendra de ménager à terme des marges de déconcentration, vers France Télécom et la négociation commerciale. Ces marges seront faibles voire nulles au départ ; leur élargissement progressif en fonction du développement d'une concurrence effective permettra une évolution vers des prix optimaux.

e) *Principe d'équilibre budgétaire :*

L'économie du secteur des télécommunications se caractérise par l'existence de coûts fixes et de rendements croissants. Certaines méthodes de tarification conduisent dans ces conditions à assurer l'équilibre budgétaire des opérateurs par des subventions budgétaires. Dans la mesure où la mise en place de telles subventions

paraît irréaliste, le groupe a écarté les méthodes de tarification incompatible avec l'équilibre budgétaire (par exemple Ramsey-Boiteux sans contribution aux coûts fixes de commutation et de transmission).

*

En outre, le groupe a attaché une grande importance à deux objectifs, le premier d'acceptabilité, le second d'évolutivité.

Objectif d'acceptabilité : les méthodes de tarification et d'évaluation des coûts devront être simples, transparentes et vérifiables.

L'acceptabilité pour le secteur conditionne la décision de développer de nouvelles activités, d'investir et d'innover.

De ce point de vue, la séparation des activités de France Télécom dont les modalités organisationnelles et comptables sont à définir, contribue à l'acceptabilité et est un préalable à la mise en oeuvre de toute méthode de tarification et d'évaluation dans des conditions transparentes.

Le degré de complexité des méthodes pourra augmenter avec le développement effectif de la concurrence : les informations dont disposeront les concurrents de France Télécom, leur publication ou la révélation des prix par le marché seront de nature d'une part à réduire l'asymétrie d'information entre le régulateur et France Télécom et d'autre part à augmenter l'acceptabilité de méthodes reposant sur d'autres informations que les informations comptables auditable. On peut penser que l'acceptabilité concernera d'abord les coûts d'origine comptable, puis les coûts marginaux de long terme et, enfin, à un terme plus éloigné, les élasticités.

Objectif d'évolutivité: les méthodes retenues doivent être susceptibles d'évolution.

Estimant, d'une part, que la connaissance fiable des différents types de coûts pourrait être améliorée rapidement pour autant qu'un programme de travail adéquat soit entrepris, d'autre part, que, sur certains segments, le caractère concurrentiel du marché pourrait évoluer également rapidement, le groupe a jugé souhaitable que les méthodes mises en oeuvre soient évolutives et contiennent en elles-mêmes des capacités d'évolution tant en ce qui concerne les coûts utilisés dans la méthode de tarification qu'en ce qui concerne la capacité à enrichir la méthode elle-même. Nous verrons que, de façon concrète, ce point concerne l'évolution vers une meilleure prise en compte de la demande.

3.4. - Le choix d'une formule tarifaire cohérente avec les principes et les objectifs

Quatre familles de méthodes de détermination des prix d'interconnexion sont disponibles. Elles sont décrites et analysées en annexe ; chacune présente des avantages et des inconvénients:

- les coûts complètement distribués ;
- Baumol-Willig;
- Ramsey-Boiteux et Laffont-Tirole ;
- les coûts moyens incrémentaux de long terme.

Aucune des méthodes disponibles ne satisfait à l'ensemble des principes retenus par le groupe dans la partie précédente : optimum économique, pertinence des coûts, efficacité, loyauté de la concurrence, acceptabilité, évolutivité et équilibre budgétaire.

Dans ces conditions, le groupe de travail a recherché la meilleure des solutions, en gardant à l'esprit que les méthodes de Ramsey-Boiteux et Laffont-Tirole sont les meilleures solutions du point de vue économique, hors contingences résultant de la situation du secteur des télécommunications en France. Elles constituent à la fois une référence et un horizon vers lequel il est souhaitable de se diriger.

La méthode des *coûts complètement distribués* constitue la méthode la plus fruste parmi celles étudiées. En particulier, elle ne satisfait pas aux principes d'optimum économique, de pertinence des coûts, d'efficacité, d'acceptabilité et d'évolutivité ; compte-tenu de l'avancement des réflexions dans le secteur, elle serait difficilement acceptée. Pour ces raisons, le groupe l'a écartée.

La méthode de *Baumol-Willig* résout un problème partiel, celui de l'incitation à des entrées efficaces sur le segment de marché des communications à longue distance ; elle présente au moins deux inconvénients rédhibitoires aux yeux du groupe : d'une part elle ne vise pas à une régulation de qualité de l'interconnexion aux réseaux locaux, régulation qui est le sujet posé en 1998, d'autre part elle constitue une forme de négation de l'ouverture du marché à la concurrence. Surtout elle conduit tous les opérateurs à imiter une tarification historique ce qui n'est pas nécessairement le bon moyen de stimuler l'innovation et donc de bénéficier de tous les avantages de l'ouverture à la concurrence. Pour ces raisons, le groupe l'a écartée.

Les méthodes de *Ramsey-Boiteux* et de *Laffont-Tirole* constituent clairement les références. Pourtant, elles ne satisfont pas à deux des principes retenus par le groupe : le principe de loyauté de la concurrence et le principe d'acceptabilité, principe dont le contenu est contingent. Compte-tenu d'une part, de l'impossibilité de réaliser une discrimination de prix entre les différents services et d'autre part, des considérations précitées relatives à la concurrence loyale, le groupe a estimé que l'égalité des prix des différents services d'interconnexion pour les différents opérateurs était une condition nécessaire à une concurrence loyale pendant la période d'ouverture du marché. De plus, il a estimé que certains paramètres intervenant dans la détermination des coûts ne seraient pas disponibles à moyen terme dans des conditions assurant leur acceptabilité. Le groupe a donc écarté pour ces deux raisons les méthodes de Ramsey-Boiteux et de Laffont-Tirole.

La méthode du *coût moyen incrémental de long terme* permet par contre de satisfaire à la fois l'objectif d'efficacité économique et les deux principes auxquels les deux méthodes de Ramsey-Boiteux et de Laffont-Tirole se heurtent. La méthode retenue par le groupe relèvera donc de cette famille.

Compte tenu du principe d'équilibre budgétaire, le groupe de travail recommande l'adoption d'une tarification des services d'interconnexion selon la *règle du "coût moyen incrémental de long terme"*, règle qui permet d'intégrer les coûts d'exploitation et de

développement du réseau causés par l'interconnexion. Cette tarification autorise éventuellement la mise en oeuvre d'une tarification de la congestion.

Dans cette perspective, les coûts moyens incrémentaux de long terme seront évalués sur la base de coûts fixes définis en cohérence avec un ensemble d'activités réseaux pertinent par rapport aux structures techniques de réseaux.

Compte tenu des autres principes retenus, les coûts doivent être :

- *pertinents*, c'est à dire liés par une forme de causalité, directe ou indirecte au service rendu ;
- *efficaces à long terme*, c'est à dire calculés :
 - * en intégrant les investissements de renouvellement,
 - * sur la base des meilleures technologies industriellement disponibles,
 - * correspondant à un dimensionnement optimal.

Les tarifs basés sur ces coûts devraient être :

- *égaux* pour les différents opérateurs et pour les différents centres de gestion de France Télécom ;
- *linéaires* (proportionnels) au volume ou à la capacité de service rendu notamment au cours de la première phase ;

La méthode du coût moyen incrémental de long terme prend en compte les coûts fixes causés par les services d'interconnexion. En revanche, elle ne prend pas en compte les coûts fixes communs.

Dans ce cadre, la question du niveau et de la couverture des coûts fixes communs appelle une analyse systématique en raison des nombreuses confusions que l'on rencontre à ce sujet. La première concerne le lien avec le service universel.

Si l'on suppose que les obligations de service public et de service universel font l'objet d'un traitement spécifique, et que les tarifs ne sont pas "administrés", ce qui écarte les risques d'écroulement, cette question du financement des coûts fixes communs apparaît complètement distincte de celle du financement du service public.

S'agissant de l'activité marchande d'un opérateur, il apparaît normal par contre que celui-ci couvre ses charges fixes par ses recettes. Il convient donc de déterminer, quelle structure tarifaire de l'opérateur concerné en assure au mieux le recouvrement. En pratique ceci est réalisé par l'application de "*mark-ups*", éventuellement différenciés, sur les produits de détail et d'interconnexion. La question posée peut donc se formuler ainsi : faut-il imposer des contraintes, telles que par exemple un *mark-up* faible, voire nul, sur les charges d'interconnexion ?

En pratique, l'évaluation correcte des coûts fixes et en particulier des coûts communs est déterminante, car elle est sujette à de multiples risques de surestimation.

Tout d'abord, il convient en effet de toujours raisonner *à long terme, ou en développement*, c'est-à-dire en intégrant les équipements et investissements qui seront à terme mis en place pour satisfaire un supplément de demande sans dégrader la qualité de service du réseau. La tarification doit en effet responsabiliser les différents clients aux coûts d'investissement qu'ils génèrent. Ce principe est à la base de la notion de coût incrémental de long terme.

Sa mise en oeuvre suppose en particulier d'analyser, à un niveau détaillé, l'utilisation des équipements, en se posant systématiquement la question de savoir comment le trafic détermine leur dimensionnement et l'architecture des réseaux dans lesquels ils s'insèrent.

A cet égard, deux assimilations hâtives doivent être évitées

- *l'assimilation entre irréversibilité des équipements et coût fixe.* L'illustration la plus marquante de ce point réside dans le secteur de l'électricité. La réflexion sur la tarification des pointes développée après-guerre par Marcel Boiteux l'a conduit en effet à montrer comment une telle tarification au coût marginal permettrait de financer le coût des équipements de production, alors même qu'en apparence un parc de centrales électriques peut sembler engager de forts coûts fixes, ce qui est inexact dans une perspective de long terme ;

- *l'assimilation entre indivisibilité et coût fixe.* Le fait que le raccordement d'un abonné engage des coûts spécifiques tels que l'ouverture d'une tranchée, et que la paire de cuivre qui sera mise en place aura un taux d'utilisation en général faible, constitue à l'évidence une situation d'indivisibilité. Mais celle-ci se situe essentiellement du côté de l'utilisateur, et est internalisée par celui-ci. Par contre, pour l'opérateur qui offre des millions de lignes, il ne va pas de soi qu'une telle activité relève de coûts fixes et de rendements croissants. La mise en avant des coûts fixes importants dans la boucle locale appelle donc une analyse plus étayée qu'elle ne l'est aujourd'hui.

S'agissant plus précisément des coûts communs, il convient de s'assurer que leur ampleur apparemment élevée ne traduit pas simplement un manque de responsabilisation aux coûts dans l'organisation interne de l'opérateur concerné.

A l'inverse, il faut toutefois observer que des contraintes restrictives sur l'interconnexion pourraient retarder certains investissements de réseaux par de nouveaux opérateurs en encourageant une collusion entre opérateurs alors qu'il peut être souhaitable d'encourager la compétition entre opérateurs globaux. Dans le contexte de l'interconnexion des télécommunications, le risque de surévaluation des coûts fixes communs suscite une crainte supplémentaire : que le monopole argüe de coûts élevés pour réaliser un "squeeze", c'est-à-dire l'imputation aux services d'interconnexion de coûts qui relèvent en réalité du segment où l'opérateur se trouve face à des concurrents, conduisant à des distorsions de concurrence importantes sur ce marché. Des prix d'interconnexion rendus anormalement élevés de cette façon peuvent en effet dissuader l'entrée de nouveaux opérateurs en 1998.

Enfin, la définition même des incréments influera sur l'importance des coûts communs. De ce point de vue la recherche d'un équilibre entre :

- la responsabilisation aux coûts de l'opérateur historique,
- la recherche de la couverture de ses coûts communs pertinents,
- l'élimination de barrières à l'entrée artificielles,

pourrait être favorisée par la définition d'un ensemble d'activités réseaux cohérent avec les structures techniques des réseaux.

Dans cette démarche, une attention particulière devrait être attachée à la distinction entre ceux des coûts qui sont communs à plusieurs activités réseaux et ceux qui sont communs à des activités réseaux et à des activités services.

En résumé, il apparaît souhaitable

- d'une part que tous les opérateurs participent au financement des coûts fixes causés par les services d'interconnexion ;
- d'autre part, pour que le marché aval fonctionne sur un mode concurrentiel, de ne pas introduire ainsi de distorsions entre le coût supporté par l'opérateur historique et celui de ses concurrents.

Cette ligne de raisonnement, implicite dans les directives communautaires qui insistent sur l'orientation des tarifs d'interconnexion vers les coûts, peut donc conduire, pour des raisons d'organisation de la concurrence à envisager un "mark-up" contraint à un niveau faible.

Une telle approche a cependant pour conséquence de rendre plus difficile le financement des coûts fixes de réseau, puisque l'un des produits serait exempté de contribution à leur couverture. Une solution pour éviter ce dilemme consiste alors à essayer de limiter l'éligibilité aux tarifs d'interconnexion, dans ce cas particulièrement avantageux. Une possibilité pour cela est d'en restreindre le bénéfice aux opérateurs de réseau excluant les opérateurs de services. Mais les coûts de réglementation de cette solution peuvent être importants si elle implique, par exemple, un contrôle complexe de la revente des capacités d'interconnexion. Par ailleurs, elle peut pousser à des formes d'intégration réelles ou nominales entre entreprises visant seulement à contourner cette restriction. Pour autant, cette approche peut se justifier par le fait que ce sont essentiellement les opérateurs de réseau qui seraient pénalisés par un "squeeze". Pour ceux-ci l'interconnexion est en effet un facteur de production nécessaire, pour lequel ils ne disposent pas de solution équivalente, alors qu'une entreprise de service n'est a priori pas dans cette situation, justifiant éventuellement un traitement différencié au regard de l'interconnexion.

De plus, ce scénario caractérisé par un mark-up "zéro" sur l'interconnexion et des restrictions au bénéfice des tarifs correspondants a encore d'autres limites, les relations entre charges d'accès et développement de la concurrence sur les marchés des télécommunications étant en fait complexes. Le groupe n'a pas épuisé l'analyse de la différenciation éventuelle des prix d'interconnexion entre opérateurs de réseaux et opérateurs de services qui reste un sujet important et complexe.

La question du mark-up à appliquer aux charges d'interconnexion doit donc être replacée dans la dynamique de l'évolution du marché et de son cadre réglementaire. Au demeurant cette question ne se posera qu'au terme de la période où les coûts moyens historiques constitueront de fait la référence, faute des données comptables pertinentes et de modèles technico-économiques pour évaluer les coûts incriminaux de long terme. Cette période doit aussi être mise à profit pour supprimer les coûts fixes communs excessifs résultant de l'histoire.

Au terme de cette période, deux scénarios sont envisageables :

- France Télécom met en avant des coûts fixes communs structurels importants et demande à pouvoir appliquer un mark-up élevé sur les charges d'interconnexion, pour que celles-ci contribuent à leur financement. Eu égard aux exemples étrangers qui montrent que les coûts communs peuvent être contenus, cette proposition mettra sans doute l'autorité de régulation dans une situation délicate et conflictuelle. Dans cette configuration, l'autorité de régulation sera sans doute fondée à imposer des contraintes sur les mark-ups des charges d'interconnexion. Corrélativement, la régulation administrée de l'interconnexion risque d'être lourde et difficile à démanteler ultérieurement ;

- le poids des coûts fixes et des coûts communs à financer apparaît à l'issue de l'audit, modéré. Dans ce cas une contrainte spécifique sur les mark-ups apparaît peu utile et serait susceptible d'aller à l'encontre de l'objectif de stimuler les investissements et l'innovation. Un basculement vers une régulation plus légère, telle que celle envisagée par l'OFTEL au-delà de 1997 est alors envisageable. Dans ce cadre, les références aux coûts incriminaux de long terme constitueraient plutôt une référence plancher, la régulation s'exerçant d'abord par un ou plusieurs price-caps ; un seul price-cap présente des avantages théoriques, mais a l'inconvénient de maintenir de fait une régulation sur les marchés concurrentiels. L'utilisation de plusieurs price-cap permet de segmenter la réglementation en tenant compte du caractère plus ou moins concurrentiel des différents segments de marchés, et de la nécessité de porter l'attention sur les risques de pratiques discriminatoires en matière d'interconnexion.

3.5 - La faisabilité de la solution proposée

L'évaluation fiable des coûts moyens incriminaux de long terme nécessitera une méthode éprouvée et des informations techniques, économiques et comptables pertinentes, en particulier en l'absence de révélation des prix optimaux par la concurrence.

Les méthodes d'évaluation nécessitent une articulation entre des modèles technico-économiques et des modèles comptables. De telles méthodes sont mises en oeuvre aux Etats-Unis et en Australie ; au Royaume-Uni où l'orientation vers ce système de prix a été décidée, les méthodes sont en cours de définition.

L'application des méthodes nécessitera l'accès du régulateur d'une part à des données technico-économiques, d'autre part à des informations d'origine comptable. Elle passera également par une appréciation de l'optimalité des prix des meilleurs technologies. Le faible développement à l'heure actuelle, de la concurrence, en particulier sur les réseaux filaires placera, de fait, France Télécom en situation privilégiée quant à la maîtrise de ces informations.

La difficulté d'évaluation par le régulateur des coûts moyens incriminaux de long terme résulte donc principalement d'une asymétrie d'informations et elle est contingente à l'état de développement de la concurrence. Une partie des difficultés peut être levée grâce à la participation des opérateurs entrants à l'évaluation des coûts moyens incriminaux de long terme.

En l'absence des résultats définitifs de l'audit de la comptabilité de France Télécom et après les auditions à ce sujet de France Télécom et de BT France, il n'a pas été possible de s'assurer de la faisabilité d'ici 1998 de la méthode proposée.

Dans ces conditions, le groupe propose que la faisabilité de la méthode proposée soit vérifiée le plus rapidement possible.

Néanmoins, les premières évaluations faites par l'auditeur en ce qui concerne le système de prix de revient utilisé par France Télécom montrent qu'une méthode provisoire de calculs de coûts moyens incrémentaux de long terme peut être mise en oeuvre avant la fin de l'année 1996.

Comme cela est envisagé au Royaume-Uni, il est en effet possible, sous certaines conditions, de dériver d'un système de prix de revient historiques complètement distribués une évaluation de coûts moyens incrémentaux de long terme en suivant plusieurs étapes :

- *une première étape* consiste à transformer un système de prix de revient qui alloue l'ensemble des coûts sur l'ensemble des produits finals en un système de prix de revient qui isole une fonction de production intermédiaire (la fonction réseau) produisant les prestations de transmission et d'acheminement des communications ;

- *une seconde étape* adapte l'évaluation des coûts de la fonction de production "réseau" selon trois moyens :

- a) - l'évaluation des coûts de renouvellement est faite sur la base de prix de renouvellement, par opposition aux prix historiques ;
- b) - cette évaluation est également faite sur la base d'une durée de vie économique, par opposition à une durée de vie comptable ;
- c) - les gains de productivité supplémentaires résultant d'investissements et de modes d'exploitation optimaux sont évalués et pris en compte.

A ce stade, il reste nécessaire d'évaluer, par ailleurs, les conditions d'évolution du système de prix de revient de France Télécom pour permettre la production de coûts moyens incrémentaux de long terme "définitifs" dès 1998 (applicables probablement dès le 1er janvier 1999) sur la base d'un système de prix de revient remanié en 1997.

En définitive, trois types de coûts successifs pourraient être produits :

- le 30 juin 1996, des coûts moyens historiques ;
- le 31 octobre 1996, des coûts moyens incrémentaux de long terme, sur la base d'une méthode provisoire ; ces coûts seraient utilisables pour le calcul des prix d'interconnexion en 1997 et 1998 ;

- courant 1998, des coûts moyens incrémentaux de long terme "définitifs" utilisables pour 1999.

Cependant, dans l'hypothèse où il se révélerait impossible de mettre en oeuvre la méthode et les étapes décrites ci-dessus, le groupe recommanderait :

a) d'appuyer *de façon provisoire* la tarification de l'interconnexion sur les coûts historiques avec l'idée de rapprocher et de faire évoluer les prix vers des coûts moyens incrémentaux de long terme à l'aide d'une contrainte de baisse des prix, suivant un calendrier précis et prédéfini de manière à garantir le caractère provisoire de cette première phase ;

b) de poursuivre activement le programme de travail dont l'objet serait d'une part de définir et de valider une méthode d'évaluation des coûts moyens incrémentaux de long terme, d'autre part de recueillir les informations nécessaires au calcul de ces coûts ;

c) de créer un dispositif incitatif au basculement de la solution provisoire vers les coûts moyens incrémentaux de long terme afin d'éviter que l'un des acteurs ne soit tenté de freiner ou de rapporter la mise en oeuvre de prix reposant sur ces coûts.

Les coûts historiques, conformément aux principes précités devraient être pertinents et construits sur la base d'une décomposition des coûts cohérente avec l'évaluation des coûts moyens incrémentaux de long terme. Pour ces deux raisons, ces coûts historiques n'auraient pas vocation à être complets au sens comptable traditionnel.

Afin d'assurer les conditions d'une concurrence loyale dans la phase d'émergence de la concurrence, il est nécessaire que les prix unitaires basés sur les coûts historiques liés au service soient *égaux pour tous les opérateurs et qu'ils soient proportionnels au volume ou à la capacité de service rendu (principe de linéarité)*. Les unités d'oeuvre peuvent donc considérer lorsque cela est nécessaire la congestion des infrastructures en rapportant à la pointe les coûts de capacité.

3.6. - La régulation des prix d'interconnexion

3.6.1 - La nécessité d'une cohérence entre la régulation des prix des services finaux et celle des prix d'interconnexion

En raison de l'interdépendance de la régulation des prix des services finaux et des prix des services d'interconnexion, on ne peut traiter de la régulation de l'interconnexion sans signaler la nécessité de cohérence avec la régulation des services finaux.

En effet, les qualités économiques d'une forme de régulation des services d'interconnexion peuvent être fonction de la solution retenue pour la régulation des prix des services finaux ; en particulier si les prix des services finaux sont libres, alors les prix d'interconnexion peuvent constituer soit des instruments de collusion entre opérateurs, soit des instruments d'éviction du marché ("*squeeze*").

Dans son analyse, le groupe a distingué deux situations, l'une correspondant à une concurrence effective et pérenne, l'autre à une situation d'ouverture à la concurrence.

Lorsque le développement de la concurrence sera effectif, la solution à privilégier du point de vue de la théorie économique, au stade actuel des travaux de recherche, semble être la mise en place d'un prix plafond global couvrant simultanément les prix de détail et les prix d'interconnexion.

En effet, comme tend à le montrer l'article original de Jean-Jacques Laffont et Jean Tirole qui figure parmi les documents de travail élaborés pour le groupe d'expertise, ce prix plafond global présente les avantages incitatifs de toute méthode basée sur des prix plafond, mais surtout autorise une structure de prix efficace prenant en compte l'élasticité de la demande. En outre, elle ne favorise pas les comportements d'exclusion et de subventions croisées engendrées par les contraintes réglementaires asymétriques qu'un régulateur pourrait imposer sur les prix de détail et sur les prix d'interconnexion.

L'inconvénient principal de cette méthode est qu'elle ne comporte pas en elle-même de garantie ou de limitation vis à vis de comportements de prédation. Cet inconvénient doit cependant être relativisé au regard des inconvénients des méthodes alternatives. En effet, le problème de la prédation nous paraît moins important que ceux de la forclusion et des subventions croisées que risquent d'engendrer des réglementations asymétriques. Enfin, il existe des tests simples permettant de mettre en évidence l'existence de prédation comme le montre l'article précité de J.-J. Laffont et J. Tirole. Ces considérations tendent à démontrer qu'il est plus profitable de s'attacher à limiter les risques de prédation engendrés par la méthode du prix plafond global que de mettre en oeuvre des schémas réglementaires asymétriques difficiles à maîtriser en pratique.

Cette analyse souligne également la nécessité pour le régulateur d'avoir une approche et une vue de l'ensemble des problèmes, les risques de "squeeze", par exemple, dépendant des modalités de régulation des prix.

Néanmoins, la solution du prix plafond global fait encore l'objet d'études théoriques ; de plus, elle suscite des interrogations pour les deux raisons suivantes :

- elle suppose des hypothèses particulières relatives à la structure des marchés et aux bénéfices des entreprises ;
- elle n'a jamais été mise en oeuvre.

Dans ces conditions, certains craignent que cette solution ne constitue une barrière à l'entrée radicale en raison de la liberté qu'elle laisserait aux opérateurs historiques.

Dans ces conditions, et compte-tenu des éléments analysés dans la première partie et à la fin du §§ 3 4 en ce qui concerne la régulation des prix des services finaux et la résorption des déséquilibres tarifaires pendant *la période d'ouverture à la concurrence*, le groupe s'est placé dans une perspective qui se caractérise par une plus grande latitude accordée à l'opérateur

historique dans la fixation de ses tarifs. Au total, le groupe a été conduit à retenir d'une part une régulation relativement forte de l'interconnexion, d'autre part une séparation effective et contrôlable des activités de France Télécom.

3.6.2. La négociation commerciale et la régulation du catalogue.

Pour autant, le sujet de l'articulation entre la négociation commerciale et la régulation de l'interconnexion doit encore être approfondie ; en effet, l'efficacité de la régulation des télécommunications dépendra fondamentalement de sa capacité à trouver un équilibre dynamique entre ces deux termes, dont le dosage doit prendre en compte :

- d'une part le degré effectif de l'ouverture à la concurrence du marché, car les comportements des opérateurs se modifieront fortement dès lors que la présence d'opérateurs alternatifs sera effective ;
- d'autre part les caractéristiques de la demande pour les services d'interconnexion, ceux-ci pouvant être plus ou moins standardisés ou normalisés.

Le groupe a retenu les idées suivantes :

- il est probable qu'au moins transitoirement le catalogue de France Télécom de services d'interconnexion jouera un rôle essentiel de référence ;
- la présence active de l'opérateur historique sur tous les segments de marché rend plus délicate l'approche de ce sujet par le régulateur et les autorités de la concurrence ;
- la place de la négociation sera croissante avec le nombre et la complexification des services d'interconnexion ;
- la négociation commerciale et l'arbitrage ne sont pas antinomiques. La menace du recours à l'arbitrage constitue un élément de la négociation commerciale : en effet, dans le cadre de l'arbitrage, la négociation commerciale se poursuit au travers d'un tiers ;
- c'est la situation de dominance de l'opérateur historique et son intégration verticale qui justifient l'attention qui doit être apportée aux risques de pratiques discriminatoires en matière d'interconnexion, que ce soit en matière de prix ou de conditions techniques.

Dans ces conditions, le groupe estime que les consommateurs et la dynamique du marché tireront avantage d'un mode de régulation où les potentialités de la négociation commerciale seront favorisées et ne seront pas limitées par une "administration" excessive des services d'interconnexion et de leurs prix

Cependant, la régulation du catalogue des services d'interconnexion devra prendre ainsi en compte sa plus ou moins grande complexité. Les expériences au Royaume-Uni montrent que la diversité des opérateurs conduira nécessairement, dès l'ouverture du marché, à un catalogue que l'on peut juger relativement fourni. Cette situation est cohérente avec un objectif de transparence de la concurrence. Le groupe s'est placé dans la perspective d'un catalogue propre à satisfaire les demandes des opérateurs entrants, et donc relativement riche.

Dans ce cadre, le groupe s'est intéressé aux évolutions de la méthode proposée - le coût moyen incrémental de long terme - vers une meilleure prise en compte de la demande et à sa convergence vers des prix de marché.

Comme nous l'avons vu, la méthode proposée présente l'avantage de simplifier les méthodes de Ramsey-Boiteux et Laffont-Tirole et d'assurer une égalité de traitement des différents opérateurs ; en contrepartie, et contrairement à ces méthodes, elle ne prend pas en compte les caractéristiques de la demande, ce qui l'éloigne de l'optimum économique.

Ce choix a été fait pour des raisons contingentes à la situation de la période d'ouverture à la concurrence, en particulier la situation de dominance de l'opérateur historique et sa présence sur tous les segments de marché ; une vision stricte de la loyauté de la concurrence apparaissant comme une condition à l'efficacité et à des entrées sur le marché.

Le développement du marché vers une situation plus concurrentielle se fera sur le long terme. Il paraît souhaitable au groupe que la régulation des prix d'interconnexion se place dans cette perspective et puisse viser une meilleure prise en compte de la demande.

Trois options en ce qui concerne les prix du catalogue sont possibles :

- a) - l'absence de décentralisation dans la fixation des prix ;
- b) - l'existence d'un *price-cap* utilisé en tant qu'instrument de décentralisation sous contrainte d'égalité des prix payés par chaque opérateur pour chaque service d'interconnexion ;
- c) - l'existence d'un *price-cap* utilisé en tant qu'instrument de décentralisation, avec la possibilité que le prix d'un service d'interconnexion puisse être fonction de la nature du service final pour lequel il constitue une consommation intermédiaire (*input*).

Compte tenu d'une part de la nécessité d'initialiser et de stabiliser le catalogue des services d'interconnexion et des incertitudes relatives aux modalités du développement de la concurrence, d'autre part de l'intérêt économique d'une décentralisation des prix d'interconnexion afin de mieux prendre en compte la demande, le groupe estime nécessaire :

- qu'au 1er janvier 1998, les prix soient fixés dans le catalogue sans décentralisation (solution a) ;

- qu'ultérieurement, *un price-cap* sous contrainte d'égalité des prix pour tous les opérateurs soit mis en oeuvre, qu'ils s'agisse de la solution b) ou de la solution c). Ce *price-cap* ne devra être mis en service qu'après que le régulateur ait vérifié que la situation concurrentielle du marché le permettait.

Enfin, la régulation des prix finaux et d'interconnexion pourra encore être améliorée en réunissant dans un même *price-cap* les services finaux et d'interconnexion.

Il convient de remarquer qu'au Royaume-Uni, où le marché de l'interconnexion est plus mature qu'en France, la proposition de l'OFTEL de mettre en oeuvre un *price-cap* pour les services d'interconnexion inquiète les concurrents de BT.

La surveillance de la décentralisation des prix d'interconnexion dans le cadre d'un *price-cap* nécessitera, lorsque la décentralisation sera effective, une articulation entre le régulateur et les autorités de la concurrence.

*

4 - LE SERVICE UNIVERSEL

4.1. - La démarche

L'économie du service universel est différente de celle de l'interconnexion. L'interconnexion consiste à rendre un service auquel peut être associé un coût, selon un schéma conceptuel usuel ; l'évaluation du coût du service universel repose quant à elle sur un schéma moins classique :

- *les pouvoirs publics se donnent des objectifs de service universel*, parmi lesquels peut figurer un objectif de taux de pénétration du service téléphonique au sein des ménages. Par ailleurs, les pouvoirs publics veillent à *l'évolution* du service universel ;

- *ils définissent un ensemble de contraintes et de dispositions géographiques et tarifaires*, propres à permettre, dans le cadre de l'organisation et du développement du marché, que les objectifs de service universel soient atteints.

Le coût du service universel apparaît alors comme *le coût net supporté par le ou les opérateurs de service universel mesuré par différence à la situation où les contraintes et les dispositions géographiques et tarifaires n'existent pas*.

L'évaluation du coût du service universel est donc l'aboutissement de la démarche qui décrit successivement les objectifs et les contraintes, les dispositions spécifiques, la situation dans laquelle ces contraintes et dispositions n'existent pas et, enfin, les recettes et les dépenses résultant de l'imposition de ces contraintes.

La démarche peut s'appuyer sur le cadre défini par les textes communautaires et le document de consultation : ils explicitent les objectifs de service universel et proposent une méthode d'évaluation du coût et des instruments de financement. Ce cadre doit être complété par une proposition d'explicitation des contraintes et des dispositions géographiques et tarifaires permettant d'atteindre les objectifs et par une évaluation de la situation de référence dans laquelle les contraintes n'existent pas.

4.2. - La traduction opérationnelle des objectifs de service universel

Les objectifs de service universel consistent :

- *à offrir un ensemble de services ;*
- *d'une qualité donnée ;*
- *à tous les utilisateurs ;*
- *indépendamment de leur localisation géographique ;*
- *à un prix abordable.*

L'ensemble des services visés est constitué du service téléphonique, des cabines publiques, d'un service de renseignements, des services d'urgence et d'un annuaire d'abonnés. Les

services autres que le service téléphonique seront, soit fournis par tous les opérateurs et engendreront alors pour chacun des coûts comparables à taille égale, soit correspondront à des besoins de financement limités et trouveront alors des solutions soit dans le cadre d'un fonds de service universel correspondant à des montants relativement minimes, soit au travers de la règle du "pay or play". Dans ces conditions, le groupe s'est attaché à la définition de la méthode d'évaluation du coût du service universel téléphonique *stricto sensu*.

Deux des caractéristiques du service universel téléphonique se traduiront par des contraintes ou des dispositions particulières créatrices de coûts : *l'ubiquité géographique et le caractère abordable du prix*.

L'ubiquité géographique, qui correspond à un objectif d'aménagement du territoire, a été explicitée dans le document de consultation : elle se traduira par *une contrainte d'uniformité des tarifs du service universel*. Nous avons considéré que l'uniformité concernerait le tarif d'abonnement et un ensemble de tarifs de référence (communications locales et à longue distance, renseignements,...) offerts uniformément sur tout le territoire ; l'opérateur chargé du service universel diversifiera très certainement ses tarifs : l'existence de tarifs de référence n'exclura donc pas la diversification tarifaire et le libre choix des utilisateurs.

Le caractère abordable des tarifs de référence du service universel correspond à un objectif social. Il a été atteint dans le passé grâce à un tarif d'abonnement particulièrement bas. Si cette politique a atteint son objectif, puisque le taux d'abonnement des ménages est en France, avec 97 %, l'un des plus élevés au monde, elle l'a atteint à un coût économique élevé parce qu'elle génère de façon non-transparente des transferts massifs entre agents : le faible niveau de l'abonnement bénéficie à tous les abonnés au téléphone, entreprises, ménages et résidences secondaires et pas seulement aux abonnés les plus défavorisés. Dans le contexte d'un marché des télécommunications concurrentiel, un niveau de tarif d'abonnement trop faible constituera en outre un frein à la diversification des produits et des technologies.

Ce n'est que plus récemment, dans le cadre de la réforme tarifaire de janvier 1994, que des mesures tarifaires en faveur des "petits consommateurs" ont été introduites.

Les tarifs actuels du téléphone sont généralement jugés comme étant abordables lorsqu'ils permettent un taux de pénétration compatible avec les objectifs sociaux dans le domaine. Comme nous l'avons vu dans la première partie, le rééquilibrage tarifaire conjugué à l'introduction de la concurrence conduira à un niveau des tarifs et à une structure tarifaire différents du niveau et de la structure actuelle. Il se caractérise par un prix de l'abonnement plus élevé et un prix des communications plus faible. Le prix de la consommation téléphonique des ménages dans leur ensemble restera donc abordable.

Néanmoins, le changement de la structure des prix du téléphone pourrait se traduire par une augmentation pour certains ménages : ceux dont la consommation est faible. Il convient de prévoir deux dispositifs :

- pour ceux de ces consommateurs dont le revenu est également faible des mesures individuelles, ciblées sur certains groupes, de compensation à caractère social ; l'identification des populations bénéficiant de mesures spécifiques relève d'une démarche politique, qui comporte un coût économique :

- un suivi de l'évolution des prix grâce à un indicateur portant sur un panier résidentiel sensible.

Cette démarche présente l'avantage d'assurer, *de façon empirique* et au vu des exemples étrangers, que les tarifs sont effectivement "*abordables*" pour la grande majorité des individus, c'est à dire que ces derniers sont disposés à s'acquitter de ces prix pour avoir accès aux services correspondants. Les individus couverts par l'objectif de service universel et dont la capacité à payer reste inférieure au prix abordable relèvent *soit d'une aide à la personne, soit de tarifs spécifiques* individualisée et ciblés sur certaines catégories de population, qui maximisent l'efficacité allocative des instruments mis en oeuvre.

Satisfaire l'objectif social du service universel par l'existence de tarifs spécifiques ou d'aides à la personne, comme le propose le groupe, correspond à une réforme profonde de la politique tarifaire qui a traditionnellement été menée en France dans le secteur des télécommunications.

Aux yeux du groupe, cette réforme, qui dépend du rythme du rééquilibrage tarifaire, peut être menée à bien rapidement.

Néanmoins, le document d'orientation soumis à la consultation publique envisageait l'hypothèse du maintien d'une contribution au déficit d'accès au delà du 1er janvier 1998. Si une telle option était retenue, le groupe estime qu'elle nécessiterait des précautions et des restrictions exposées dans la première partie.

4.3. - *Le coût du service universel*

Les contraintes et les dispositions géographiques et tarifaires ainsi explicitées conduisent à décomposer le coût du service universel en deux composantes auxquelles s'ajoute un troisième terme correspondant aux bénéfices inhérents au service universel.

1) La première composante, qui est celle résultant de l'objectif social, est égale au coût induit par les abonnés bénéficiant soit de tarifs spécifiques soit d'une aide à la personne. Dans le cas de tarifs spécifiques, le coût induit par un abonné est égal à la différence entre les tarifs commerciaux et les tarifs ciblés ; dans le cas d'aide à la personne, le coût correspondant est égal au montant de l'aide à la personne.

Dans la mesure où les tarifs commerciaux se multiplieront en se diversifiant, il apparaît que l'aide à la personne constitue un moyen plus approprié qu'un système de tarifs spécifiques. En outre, l'aide à la personne est compatible :

- avec le libre choix des opérateurs ;
- avec le libre choix des formules tarifaires.

Pour ces raisons, le groupe pense qu'il pourrait être préférable, principalement pour des raisons d'efficacité allocative, de faire reposer l'objectif social sur un système d'aide à la personne plutôt que sur l'existence de tarifs spécifiques ; l'aide à la personne pourrait prendre la forme d'une réduction sur facture modulée selon le groupe social concerné. Néanmoins, le groupe n'a pas examiné la faisabilité et le coût de gestion de ce dispositif. Le choix entre un système de tarifs spécifiques et la mise en place d'aides à la personne devra donc être examiné ultérieurement.

Il est vraisemblable que, par ailleurs, France Télécom et les principaux opérateurs développeront dans le cadre de leur politique commerciale des tarifs adaptés aux petits consommateurs, à l'image de la formule adoptée par France Télécom depuis 1994.

Pour la composante sociale, le groupe recommande d'évaluer ainsi le coût du service universel : il est égal à la plus petite des deux valeurs suivantes : le montant de l'aide à la personne et le coût net évitable associé à cet abonné. La plus petite des deux valeurs doit être retenue afin d'éviter de subventionner indûment un opérateur qui maintiendrait des tarifs anormalement bas.

2) *La deuxième composante résulte, elle, de l'objectif d'aménagement du territoire et, plus précisément, de la contrainte d'uniformité des tarifs du service universel sous contrainte d'équilibre budgétaire.* Elle peut être approchée par le coût net évitable prospectif, solde des recettes et des coûts du service téléphonique dans les zones où les coûts sont sensiblement plus élevés que la moyenne : ces coûts incluent les coûts de remplacement valorisés sur la base des technologies industriellement disponibles. Cette approche repose sur l'idée que ce sont ces zones qui ne seraient pas desservies si les contraintes de service universel n'existaient pas.

Une telle modélisation n'est pas évidente. Le groupe propose que le coût soit évalué au travers d'une démarche en deux temps :

(a) - *le repérage des zones où les coûts sont jugés suffisamment élevés pour que l'on estime qu'elles ne seraient pas desservies* en l'absence de contraintes. Le repérage pourrait être fait soit à l'aide d'un seuil, soit au travers de l'agrégation de zones élémentaires.

Le résultat dépendra aussi de l'approche retenue pour le modèle de coût. S'agissant des zones géographiques élémentaires retenues, l'OFTTEL et l'AUSTEL ont retenu des zones relativement petites - zone de desserte de sous-répartiteurs ou de concentrateurs locaux -. Une évaluation complète devra intégrer les recettes nettes des appels entrants ; d'autre part un abonné quittant le réseau reporte ses appels sur d'autres moyens de communication, phénomène dont il devrait être tenu compte ;

(b) - *la mesure du coût net évitable dans ces zones.* Les recettes comprendront les recettes directes du réseau téléphonique et les recettes indirectes tirées des communications entrantes ; les coûts comprendront les coûts évitables de la construction et de l'exploitation du réseau téléphonique dans ces zones.

La notion de coût net évitable a été employée par l'AUSTEL pour l'évaluation du coût du service universel. L'évaluation faite porte sur les deux composantes - sociale et d'aménagement du territoire -. Considérant un groupe d'utilisateurs desservis par l'opérateur, le coût net évitable associé à ce groupe d'utilisateurs est obtenu comme la différence entre :

- les coûts évités par l'opérateur en ne desservant plus ce groupe d'utilisateurs ;
- les pertes de recettes (directes et indirectes) induites par la non desserte de ce groupe d'utilisateurs.

Lorsqu'un tel coût est positif, il représente le montant des subventions dont bénéficie le groupe considéré en provenance des autres utilisateurs desservis par l'opérateur ; en l'absence d'obligation de service universel, l'opérateur n'aurait pas intérêt à desservir un tel groupe.

3) *Il convient, en outre, de considérer un troisième terme dans l'analyse du coût du service universel, celui mesurant les avantages* qui résultent du fait d'être titulaire d'une mission de service universel ; il est, à l'évidence, difficile à mesurer. Il viendrait en diminution des deux composantes précitées.

La mise en oeuvre d'une méthode s'appuyant sur les principes généraux préconisés par le groupe est étudiée par la DGPT. Cette méthode est décrite dans ses grandes lignes en annexe 18.

Une telle méthode de mesure du coût du service universel est pertinente du point de vue économique. Il convient toutefois, au plan pratique, d'observer plusieurs éléments qui justifieront une grande attention en ce qui concerne les résultats fournis.

- la méthode envisagée fait appel de façon intensive à des modélisations et à des estimations alors que les données disponibles sont d'une part produites exclusivement par l'opérateur historique, d'autre part parfois peu précises ;
- les résultats issus de cette méthode sont obtenus comme un solde, *a priori* faible, entre, d'une part des coûts et, d'autre part des recettes, ces deux valeurs étant d'un ordre de grandeur sensiblement supérieur à celui du solde.

Dans ces conditions le résultat d'une telle méthode est très sensible à la précision des données utilisées au départ, et à la qualité des modélisations et des estimations faites. Ces caractéristiques conditionnent l'acceptabilité des résultats à un contrôle fort de la part du régulateur en ce qui concerne le paramétrage du modèle et la qualité des données de base. On

constate d'ailleurs dans les pays qui ont mis en oeuvre une telle méthode que, si les modèles employés ont été au départ définis par l'opérateur, ils ont ensuite été repris par le régulateur.

Les premiers résultats devraient permettre de tester la méthode, de l'affiner au besoin, et de mesurer la sensibilité des résultats aux hypothèses prises. Ils pourront conduire :

- d'une part à une spécification définitive de la méthode ;
- d'autre part à la définition des campagnes de mesure qu'il pourrait s'avérer nécessaire de conduire sur des données critiques.

4.4.- *La cohérence entre le mode de calcul du coût du service universel et l'existence d'une éventuelle charge de déficit d'accès.*

Dans l'hypothèse où une charge additionnelle aux prix d'interconnexion, qui refléterait une situation de déséquilibre des tarifs de France Télécom, était retenue de façon transitoire, la question se pose d'évaluer une telle charge de déficit d'accès en cohérence avec le calcul du coût du service universel, afin d'éliminer les doubles comptes et de séparer la composante associée au déséquilibre tarifaire transitoire du coût du service universel.

Pour assurer cette cohérence, nous examinons ci-après deux situations en ce qui concerne les tarifs de France Télécom :

- une situation "R" correspondant à la situation réelle des tarifs de France Télécom ;
- une situation "E" correspondant à une situation des tarifs de France Télécom jugée équilibrée ; comme il a été indiqué dans la deuxième partie, cette situation serait caractérisée par une valeur de 65 francs du prix mensuel de l'abonnement de base, certaines options pouvant être incluses dans l'abonnement (facturation détaillée, liste rouge, carte téléphonique,...).

Le modèle envisagé pour l'évaluation du coût du service universel pourrait être utilisé pour évaluer le coût du service universel dans chacune de ces deux situations suivantes :

- dans la première situation, il fournit un coût $C(R)$ correspondant au coût global du service universel dans le contexte tarifaire "R". Il intègre donc à la fois les coûts résultant d'un déséquilibre des tarifs et ceux qui pourraient être qualifiés d'intrinsèques;
- dans la seconde situation, le modèle de calcul du service universel est paramétré avec les mêmes grandeurs tarifaires que celles de la situation "R", à l'exception du prix de l'abonnement mensuel de base, pris par hypothèse égal à 65 francs. Dans ces conditions, le modèle fournit un coût $C(E)$ qui constitue

une bonne évaluation du coût résiduel du service universel en situation de tarifs jugés "équilibrés".

Plus exactement, le coût C(E) constitue une évaluation par défaut du coût du service universel en situation de tarifs équilibrés, dans la mesure où les recettes issues des communications sont sur-évaluées. Ce biais est sans doute faible : en effet, le rééquilibrage laisserait en première approximation, inchangé le prix des communications locales ; il se traduirait par une baisse du prix des communications à longue distance et une augmentation de leur volume. Ces deux effets conduiraient à une diminution *a priori* faible de la marge sur ce type de communications.

En définitive, et si l'on fait abstraction à son troisième terme relatif aux avantages, le coût du service universel en situation de tarifs jugés non-équilibrés peut se décomposer en $C(R) = [C(R) - C(E)] + C(E)$.

Cette expression fait apparaître deux termes :

- une composante $[C(R) - C(E)]$ évaluant le coût du déséquilibre des tarifs sur le coût du service universel : une telle composante pourrait être financée par une charge additionnelle au prix d'interconnexion, qui a vocation à être transitoire. Cette composante est nulle dès lors que les tarifs d'abonnement sont jugés rééquilibrés, par exemple égaux à 65 francs.

- une composante C(E) évaluant le coût structurel du service universel. Une telle composante serait intégralement financée durablement au moyen d'un fonds.

En conclusion, cette démarche permet d'éviter des doubles comptes et permet d'isoler l'effet du non-rééquilibrage des tarifs sur le coût du service universel. Il fournit des évaluations prévisionnelles qui peuvent être actualisées.

Néanmoins, la relation entre le déficit d'accès et le coût du service universel devra être précisée en fonction des définitions des coûts qui seront utilisées.

4.5. Les éléments de cadrage quantitatif

La compréhension de la démarche proposée sera certainement éclairée par la détermination de l'ordre de grandeur des valeurs des composantes sociales et d'aménagement du territoire.

En ce qui concerne *la composante sociale*, l'hypothèse - et il convient de garder à l'esprit qu'il ne s'agit que d'une hypothèse faite pour permettre une évaluation d'ordre de grandeur - consistant à réduire de 21 francs hors taxes, soit 25 francs taxes comprises, les factures ou le prix de l'abonnement des 10% des ménages les plus pauvres conduit à un coût annuel égal à environ 600 millions de francs, soit environ 0,5 % du chiffre d'affaires du service

*téléphonique*². La valeur de 21 francs correspond à l'écart entre le prix de l'abonnement en France - 44 francs hors taxes - et la valeur typique du prix de l'abonnement dans les pays qui ont libéralisé les services de télécommunications - 65 francs hors taxes -.

Le maintien des tarifs actuels aux abonnés bénéficiant aujourd'hui de la mesure "petite consommation" coûterait approximativement 750 millions de francs, montant qui ne s'additionne pas aux 600 millions évalués ci-dessus. Comme nous l'avons vu, cette mesure petite consommation se caractérise par sa faible efficacité sociale : elle ne bénéficie en effet que pour moins de la moitié à des ménages dans leur résidence principale alors que de nombreuses résidences secondaires en bénéficient.

En ce qui concerne *la composante d'aménagement du territoire*, qui correspond à la composante C (E) du coût du service universel précitée, les évaluations qui seront proposées par le régulateur susciteront des contestations, en particulier celles relatives au repérage des zones où les coûts sont jugés incompatibles avec une desserte commerciale hors contrainte de service universel ; en effet, leur repérage sera le facteur qui influera le plus sur l'évaluation du coût de service universel. Le groupe recommande donc que le régulateur fasse entreprendre rapidement une étude indépendante à ce sujet.

Le coût de la composante géographique du service universel a été évalué à 0,25 % au Royaume-Uni, où la densité de population est plus forte qu'en France, et à 2 % en Australie où la densité de population est plus faible qu'en France, en valeur relative du chiffre d'affaires du service téléphonique ; les tarifs d'abonnement hors taxes sont de 55 francs et 85 francs respectivement dans ces deux pays. Ces valeurs permettent de cerner l'ordre de grandeur de ce que pourrait être le coût du service universel en France ; elles restent à confirmer à la suite de l'audit des comptes de France Télécom.

Enfin, *l'identification des avantages* qui résultent du fait d'être titulaire, des obligations de service universel et leur valorisation susciteront également des controverses qui pourraient être levées par une étude relative à cette question.

4.6. - *Les instruments de financement*

La mise en place de fonds de service apparaît comme un moyen préférable à un système de charges additionnelles aux prix d'interconnexion : il est plus transparent, il provoque moins de distorsion de prix, il permet de dissocier la question du financement du service universel de celle de l'interconnexion. De plus, les mouvements de trésorerie seront limités : seul le solde des contributions transitera par le fonds.

En théorie, on se prive ainsi de l'instrument que pourraient constituer les charges additionnelles d'accès pour financer le service universel. Mais :

² Evaluation DGPT.

- d'une part on gagne ainsi en transparence dans la régulation de l'interconnexion, ce qui apparaît essentiel ;

- d'autre part on évite une incitation au contournement inefficace et on stabilise ainsi l'assiette de financement du service universel.

Ce dernier point mérite d'être souligné et explicité. En effet, une charge additionnelle au prix d'interconnexion apparaît aux yeux de beaucoup comme une solution propre à financer de façon satisfaisante le service universel. De fait, une telle charge additionnelle, qui, par ailleurs constitue une limitation au développement des marchés et des technologies, apparaît comme instable et propre à fragiliser le financement du service universel :

- pour éviter de payer une telle charge additionnelle, les clients finaux sont incités à contourner (*by-pass*) le réseau de l'opérateur de service universel ;

- ce faisant, l'assiette de financement du service universel diminue. Le montant de la charge additionnelle doit augmenter à due concurrence ;

- d'autres clients finaux sont incités à contourner le réseau de l'opérateur de service universel ;

- etc...

Dans la mesure où les composantes sociales et d'aménagement du territoire du service universel peuvent être séparées, sous réserve des confirmations de l'ordre de grandeur du coût après rééquilibrage tarifaire, de la composante d'aménagement du territoire du service universel *le groupe a envisagé favorablement la création de deux fonds de financement du service universel* :

- le premier supportant le financement des éléments du service universel dont les opérateurs peuvent se libérer par la disposition du "pay or play" : objectif social et "autres composantes du service universel" ;

- le second supportant le financement de l'objectif d'aménagement du territoire.

La création de deux fonds permet de différencier et de rendre transparente la gestion de deux objectifs : l'objectif social et l'objectif d'aménagement du territoire.

Le premier pourrait utilement exploiter des instruments tels que des "bons" ("*vouchers*") qui apparaissent les plus efficaces en termes économiques.

S'agissant du second, il importe de mettre en place les moyens d'observation et d'évaluation permettant de s'assurer que les instruments utilisés sont efficaces, le coût des contraintes correspondantes devant être bien connu.

Néanmoins, le choix des instruments de financement ne peut pas reposer uniquement sur des critères d'efficacité économique ; il importe de considérer en particulier leur coût de gestion et leur sécurité juridique ainsi que les aspects fiscaux.

Si la solution d'un fonds unique, préconisé par le document d'orientation soumis à la consultation publique, était mise en place, il apparaît nécessaire au groupe :

- a- d'intégrer dans ce fonds le financement de l'objectif d'aménagement du territoire, dont le coût est identifiable en tant que tel, de manière à éviter les inconvénients liés à un financement par "charges d'accès" (cf. supra) ;
- b - de bien dissocier le coût des différentes composantes du service universel compensées par ce fonds, de manière à les rendre transparentes : objectif social, objectif d'aménagement du territoire, financement des autres composantes de service universel ;
- c- de mettre en place, s'agissant du financement de l'objectif social, un mécanisme de "pay or play" permettant le libre choix de l'opérateur par les ménages éligibles à une aide au téléphone.

*

ANNEXES

- ANNEXE 1 : Les méthodes de détermination des prix d'interconnexion**
- ANNEXE 2 : Les tarifs du téléphone considérés comme équilibrés en Europe : Finlande, Royaume-Uni, Pays-Bas, Norvège et Suède**
- ANNEXE 3 : La comparaison de la structure tarifaire des principaux opérateurs en Europe**
- ANNEXE 4 : L'impact de l'ouverture à la concurrence sur les prix dans les pays de l'OCDE**
- ANNEXE 5 : La valeur du panier de consommation moyen**
- ANNEXE 6 : La valeur du panier de consommation moyen des ménages**
- ANNEXE 7 : La valeur du panier de consommation moyen des ménages petits consommateurs**
- ANNEXE 8 : Les tarifs d'abonnement des câblo-opérateurs au Royaume-Uni**
- ANNEXE 9 : Les tarifs de l'abonnement résidentiel et de l'abonnement professionnel en Europe**
- ANNEXE 10 : Le tarif et le contenu de l'abonnement résidentiel en Europe**
- ANNEXE 11 : Le tarif et le contenu de l'abonnement professionnel en Europe**
- ANNEXE 12 : Les abonnements professionnels de France Télécom**
- ANNEXE 13 : Les options tarifaires de France Télécom sur le marché professionnel**
- ANNEXE 14 : Les options tarifaires de France Télécom sur le marché résidentiel**

ANNEXE 15 : Les mouvements de rééquilibrage tarifaire des 15 janvier 1994 et 2 mars 1996

ANNEXE 16 : La comparaison internationale des prix d'interconnexion

ANNEXE 17 : Le coût de la composante géographique du service universel

ANNEXE 18 : La méthode de calcul des coûts du service universel : principes généraux

ANNEXE 19: La liste des organismes et des personnes auditionnés ou ayant contribué aux travaux du groupe

ANNEXE 20 : La composition du groupe

ANNEXE 1

LES METHODES DE DETERMINATION DES PRIX D'INTERCONNEXION

Les méthodes traditionnelles de détermination des prix d'interconnexion ainsi que leurs avantages et leurs inconvénients sont les suivantes :

a) les coûts complètement distribués :

La méthode des coûts complètement distribués consiste à répartir les coûts communs à plusieurs produits au *prorata* d'un indicateur donné (coûts directs, volume de la production, etc...).

Elle présente l'avantage de la simplicité et elle permet l'équilibre budgétaire de l'opérateur.

Elle présente l'inconvénient de l'arbitraire dans le partage des coûts communs, ainsi que l'inconvénient de s'écarter de l'optimum économique et de dissocier les prix d'interconnexion de la demande. Enfin, elle présente un risque à la fois pour l'opérateur dominant et le secteur dans son ensemble : compte tenu de l'importance des coûts communs, elle peut aboutir à des prix sans rapport avec les coûts et donc à des incitations au contournement (*by-pass*) inefficaces et à l'écémage.

b) la méthode de Baumol-Willig (dite ECPR : "efficient component pricing rule") :

La méthode de Baumol-Willig consiste à compenser pour l'opérateur historique, le bénéfice qu'il perd en ne servant pas lui-même une partie de la demande, c'est à dire à faire payer à un concurrent le coût moyen incrémental de l'interconnexion, majoré du profit que France Télécom aurait réalisé s'il avait lui-même vendu le produit final au consommateur en lieu et place de son concurrent. Il s'agit donc d'une forme de compensation de la perte de rente de monopole, qui constitue une forme de négation, déguisée, de l'ouverture du marché à la concurrence.

Son optimalité économique -maximisation du bien-être- suppose remplies des hypothèses strictes. Selon certaines versions de la méthode, ceci inclut les hypothèses selon lesquelles, d'une part, les services sont parfaitement substituables et d'autre part les profits excessifs et l'inefficacité productive ont été éliminées du secteur grâce à d'autres moyens de régulation optimale.

Elle présente l'inconvénient fondamental de ne pas inciter à la concurrence par les prix puisqu'elle se fonde sur la prise en compte des tarifs de l'opérateur historique ; de plus, elle incite à des contournements, même inefficaces.

Elle constitue sur le plan concurrentiel un instrument qui favorise l'entente entre les opérateurs et elle conduit, lors de la période d'ouverture à la concurrence, à faire gérer le prix des *inputs* des concurrents par l'opérateur dominant.

c) la famille des méthodes de Ramsey-Boiteux et de Laffont-Tirole :

Ces méthodes visent à *la maximisation d'un objectif social clairement défini - le "bien-être" - sous contrainte d'équilibre budgétaire de l'opérateur* ; elles aboutissent à fixer, pour chaque produit et chaque segment de demande, des prix d'interconnexion égaux aux coûts marginaux de long terme majorés d'un ou plusieurs termes. Ces termes sont fonction soit de la demande pour le service considéré, soit des caractéristiques des fonctions de production des opérateurs.

Elles présentent un avantage essentiel : elles constituent un cadre de référence accepté dont le contenu normatif est clair. En particulier, la règle de Ramsey-Boiteux est celle qui serait imposée par un régulateur omniscient alors que celle de Laffont-Tirole est celle qui serait imposée en situation d'asymétrie d'information entre le régulateur et l'opérateur historique.

Ramsey-Boiteux

La règle de Ramsey-Boiteux relève de deux acceptions : l'une propose une méthode d'imputation des coûts communs à différents produits, l'autre concerne l'imputation des coûts fixes entre plusieurs usagers d'un même produit.

Elle consiste, pour *l'imputation des coûts communs*, à majorer les coûts directs de chaque produit, d'une partie des coûts communs dépendant de l'élasticité de la demande finale dans sa version la plus simple (produits non substituables), les différents produits se voient imputés une partie des coûts communs inversement proportionnelle à l'élasticité-prix de leur demande.

Pour *l'imputation des coûts fixes*, pour un même produit, donc des coûts directs, la contribution demandée aux différents usagers au delà du coût marginal est d'autant plus forte que leur élasticité de la demande est faible. Ceci conduit à une discrimination tarifaire entre usagers qui peut en rendre difficile l'application pratique. En particulier, les clients les plus captifs se voient pratiquer les tarifs plus élevés, ce qui peut soulever des problèmes de redistribution.

Laffont-Tirole

La règle de Laffont et Tirole est une version plus élaborée de la règle de Ramsey-Boiteux, et vise à résoudre les mêmes problèmes : partage des coûts communs et imputation des coûts fixes.

Cette règle tient compte de l'asymétrie d'information entre le régulateur et

l'opérateur historique en ce qui concerne la structure des coûts de celui-ci.

Dans le cas où les coûts de la boucle locale et de la liaison entre boucles peuvent être observés, cette règle stipule que les coûts marginaux doivent être non seulement majorés d'une partie des coûts communs inversement proportionnelle à l'élasticité de la demande du produit, mais également d'un terme proportionnel au coût marginal pour l'opérateur de l'effort d'amélioration de ses coûts et proportionnel à la variation marginale, par rapport au niveau de production, du rapport de substitution entre l'effort réalisé et la productivité intrinsèque de l'opérateur pour maintenir inchangés ses coûts.

Dans le cas où l'intégration verticale de l'opérateur historique rend impossible l'observation séparée des coûts de la boucle locale et de l'inter-boucles, la règle de Laffont-Tirole s'enrichit de termes correctifs incitatifs à la baisse des coûts ; elle définit dans ce cas le prix d'interconnexion comme somme de quatre termes :

- (i) un terme de coût marginal,
- (ii) un terme de type Ramsey-Boiteux comprenant en plus des indicateurs relatifs aux parts de marché respectives, qui est d'autant plus faible que la concurrence est forte,
- (iii) un terme d'efficacité différentielle entre l'opérateur de réseau historique et ses concurrents qui est d'autant plus faible que le concurrent de l'opérateur historique est efficace,
- (iv) un terme d'autant plus faible que la production des concurrents de l'opérateur historique est peu sensible aux tarifs d'interconnexion.

La règle de Laffont-Tirole conduit à l'équilibre budgétaire de l'opérateur historique, et présente l'avantage de conduire à l'optimum économique dans certains cas. Cependant, elle s'avère très complexe à mettre en oeuvre.

d) La famille des méthodes du coût moyen incrémental de long terme

La règle du coût moyen incrémental de long terme sans contribution aux coûts fixes vise à imputer les coûts directs d'exploitation et de développement du réseau causés par l'interconnexion.

Ses modalités de mise en oeuvre peuvent conduire à des tarifs fort variables, selon que le coût moyen incrémental de long terme est mesuré à partir de valeurs moyennes historiques (embedded direct costs), de valeurs marginales historiques, de valeurs moyennes prévisibles (long-run average incremental costs) ou de valeurs marginales prévisibles. Les différentes modalités de mise en oeuvre se distinguent donc d'une part par la prise en compte ou non des coûts fixes directs, et d'autre part par la référence aux coûts historiques ou aux coûts prospectifs.

Elle conduit à des tarifs d'interconnexion généralement plus faibles que la règle ECPR, dont elle se distingue par sa simplicité. Ses avantages ont conduit l'OFTEL britannique à la retenir pour le cadre réglementaire post-1998.

La prise en compte des coûts fixes directs rapproche la tarification de l'équilibre budgétaire de l'opérateur historique. Elle peut soulever la question de l'incitation pour l'opérateur à correctement évaluer et maîtriser ses coûts fixes. L'imputation des coûts fixes dans la tarification peut favoriser la constitution, par l'opérateur de réseau, de barrières à l'entrée.

La référence historique présente l'avantage de la facilité. Elle pose cependant la question de la couverture des coûts irréversibles ("*sunken costs*") de l'opérateur historique, qui sont alors imputés aux entrants. Cette imputation n'incite pas l'opérateur à s'assurer de l'adéquation de ses investissements à la demande, et encourage le surinvestissement. Elle peut aussi favoriser le développement par l'opérateur historique de barrières à l'entrée.

L'imputation des coûts totaux directs historiques constitue probablement le haut de la fourchette tarifaire du coût moyen incrémental. A l'inverse, l'imputation *des coûts marginaux directs prospectifs* conduit au bas de la fourchette. Elle peut, cependant poser des problèmes de mesure importants. Elle nécessite, en effet, de définir un réseau optimisé, incorporant les dernières technologies disponibles.

ANNEXE 2

LES TARIFS DU TELEPHONE CONSIDERES COMME EQUILIBRES EN EUROPE
(en francs hors taxes, pour une ligne téléphonique -poste d'abonné-)

Pays	PNB/Hab. (Milliers de francs)	Densité (par Km ²)	LP:100 hab.	Abonnement mensuel		Local durée 3 minutes (heure rouge)	Interurbain longue distance durée 3 minutes (heure rouge)
				Résid.	Prof.		
Telecom Finland (Finlande)	95	13	54	53-69		1,11	2,47
BT (Royaume-Uni)	90	236	45	54	87	0,78	1,92
KPN (Pays-Bas)	103	368	49	76	76	0,92	1,84
Telenor (Norvège)	132	13	53	75	75	0,47	1,40
Télia (Suède)	124	19	68	63-67	100-104	0,44	1,94
France Télécom (France)	112	105	52	44	47-75(a)	0,615	5,13

* Chiffres UIT de 1992

Parité : 1£ = 7,7 F ; 1 NLG = 3,06 ; 1 SEK = 0,735 ; 1 NOK = 0,785 ; DKK = 0,885 ; 1 FIN = 1,13 ; 1 \$ = 5 F

(a) : tarifs au 1er juillet 1996 des 2 niveaux d'abonnement professionnel

Source : DGPT, UIT, Dataquest

ANNEXE 3

LA COMPARAISON DE LA STRUCTURE TARIFAIRE DES PRINCIPAUX OPERATEURS EN EUROPE

Tarifs standard à l'heure de plein tarif, hors options tarifaires, au 2 mars 1996.
Taux de change du 2 février 1996.

	Tarif mensuel abonnement en francs TTC	Prix en francs HT d'une communication de 3 minutes		Ratio prix grande distance sur local
		local	grande distance	
DT	86	0,73	5,47	7,5
Telecom Italia	64 ⁽¹⁾ 41 ⁽²⁾	0,77	5,27	6,8
TELIA	124 ⁽¹⁾ 74 ⁽²⁾	0,43	1,90	4,4
BT	107 ⁽¹⁾ 65 ⁽²⁾	0,79	1,96	2,5
FT	78 ⁽¹⁾ /90 ⁽³⁾ 46 ⁽¹⁾ /57 ⁽³⁾ / 53 ⁽²⁾	0,615	5,13	8,3

- (1) Abonnement professionnel. Pour la France, deux niveaux d'abonnement professionnels existent, le premier étant destiné aux professionnels disposant de plus de trois lignes et le second pour ceux disposant de deux lignes ou moins.
- (2) Abonnement résidentiel.
- (3) Abonnement professionnel - prix au 1er juillet 1996.

ANNEXE 4

L'IMPACT DE L'OUVERTURE A LA CONCURRENCE SUR LES PRIX DANS LES PAYS DE L'OCDE

L'OCDE a publié dans son rapport 1995 "Perspectives des communications" une analyse des séries chronologiques illustrant l'évolution des prix postérieurement à la mise en œuvre de la libéralisation des marchés concernés. Ce rapport met en évidence un écart significatif entre les gains tarifaires enregistrés dans les pays qui ont complètement ouvert leurs marchés à la concurrence et ceux qui ne l'ont pas fait.

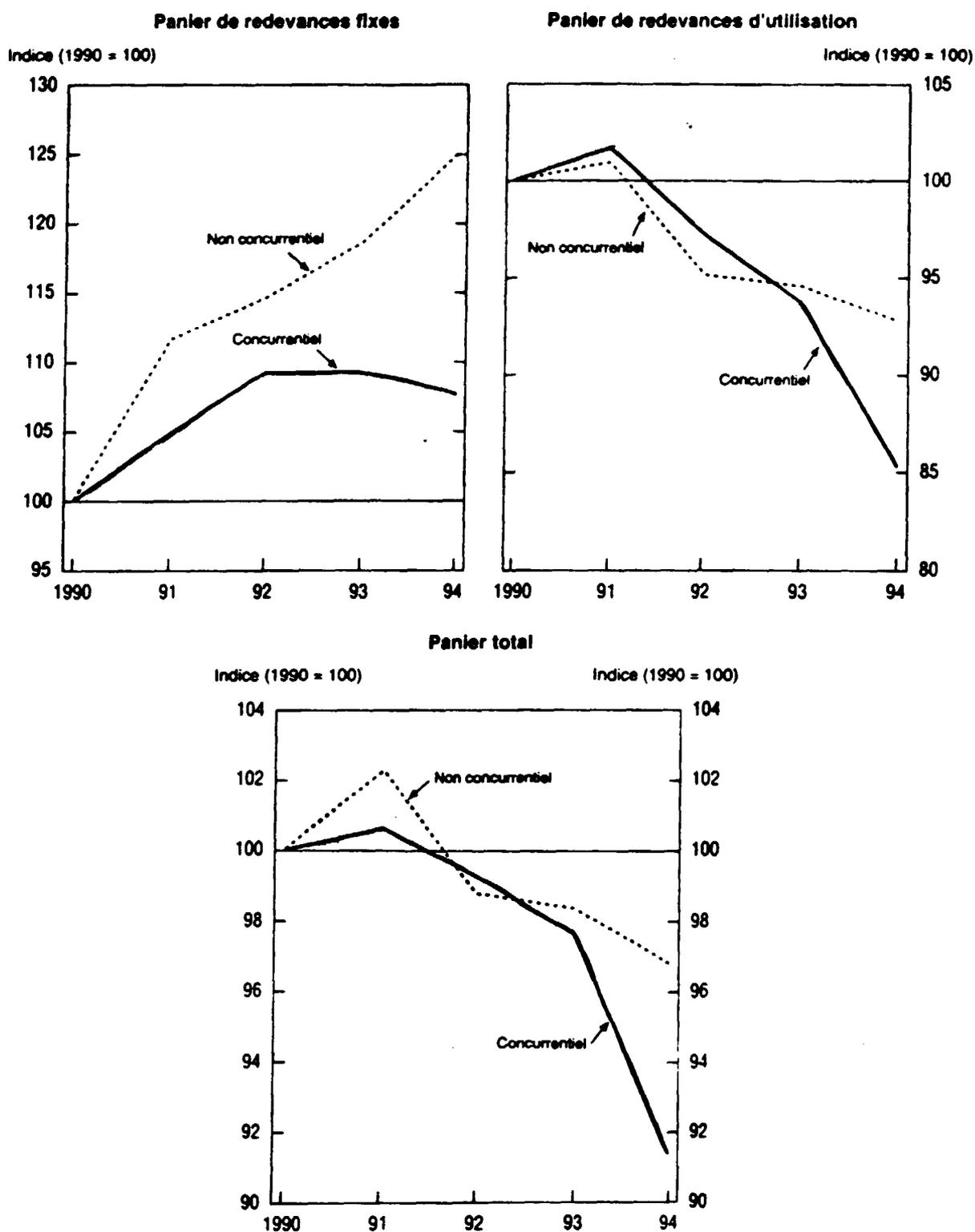
- a - Les tarifs professionnels dans les pays ouverts à la concurrence ont baissé, entre 1990 et 1994, de 8,6 % tandis qu'ils baissaient seulement de 3,1 % sur les marchés non libéralisés (cf. figure 1).*
- b - Les tarifs résidentiels dans les pays ouverts à la concurrence ont baissé de 3,1 % entre 1990 et 1994, alors qu'au contraire, dans les pays ayant conservé le monopole du service téléphonique, les tarifs résidentiels ont augmenté de 8,7 % sur la même période (cf. figure 2).*

Ainsi, il est intéressant de souligner, que contrairement aux craintes parfois exprimées, le coût du panier moyen des tarifs résidentiels a diminué dans la plupart des marchés ouverts à la concurrence.

En outre, ces comparaisons tarifaires sont effectuées par l'OCDE sur la base des tarifs de référence publiés et ne prennent donc pas en compte les multiples options tarifaires, développées par les opérateurs soumis à la concurrence. La prise en compte de ces options se traduirait par une baisse supplémentaire du coût des services.

FIGURE 1

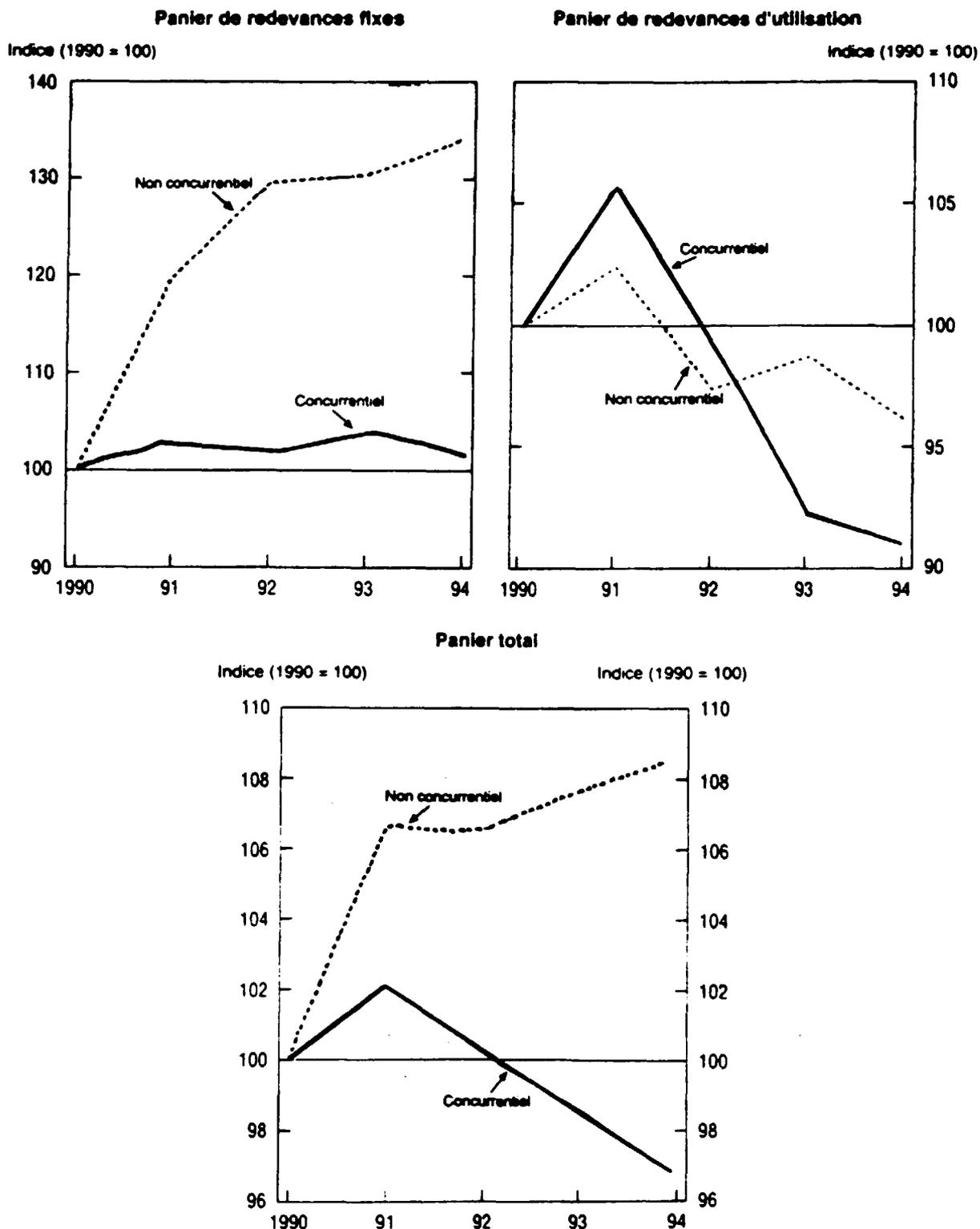
Graphique 21. L'INCIDENCE DE LA CONCURRENCE SUR LE PANIER DE L'OCDE DE REDEVANCES TÉLÉPHONIQUES POUR ABONNÉS PROFESSIONNELS



Source : OCDE

FIGURE 2

Graphique 22. L'INCIDENCE DE LA CONCURRENCE SUR LE PANIER DE L'OCDE DE REDEVANCES TÉLÉPHONIQUES POUR ABONNÉS RÉSIDENTIELS



Source : OCDE

ANNEXE 5

LA VALEUR DU PANIER DE CONSOMMATION MOYEN

(Ménages et Entreprises)

Le panier ci-après est établi sur la base du panier de consommation français moyen, en taux de change, en prix hors taxes, toutes catégories d'utilisateurs confondues. (France=indice 100).

	1993	1994	1995	1996 2 mars
France Télécom	100,0	100,0	100,0	100,0
BT	88,7	85,0	82,6	76,9
TELIA	70,0	69,0	66,5	73,0
DT	ns	ns	ns	137,5

ns : non significatif

Source : DGPT

ANNEXE 6

LA VALEUR DU PANIER DE CONSOMMATION MOYEN DES MENAGES

Facture mensuelle moyenne des ménages

	Quantité	FT	BT	Télie
Abonnement	1	52	63	74
Services complémentaires				
• facturation détaillée	0,22	1,8	gratuite	gratuite
• liste rouge	0,18	2,7	gratuite	0,7
• communications locales	178 mn	53,2	35,2	24,5
• communications de voisinage	37 mn	34	16,1	10,4
• communications longue distance	38 mn	58,5	20,2	21,2
Total TTC		202,2	134,5	130,8
Prix relatif TTC		100	66	65
Prix relatif HT		100	68	62,5

Source : DGPT

ANNEXE 7

**LA VALEUR DU PANIER DE CONSOMMATION MOYEN DES MENAGES
PETITS CONSOMMATEURS**

Facture mensuelle moyenne des deux premiers déciles

	Quantités	FT(1)	BT(1)	Télex
Abonnement	1	35,3	63	74
Services complémentaires				
• facturation	0,22	1,80	gratuite	gratuite
détaillée	0,18	2,7	gratuite	0,70
• liste rouge				
Communications	39 mn	16	8,9 - 11	7,2
Total		55,8	60,9	81,9
Prix relatif TTC		100	109	147
Prix relatif HT		100	112	142

(1) avec prise en compte de la mesure "petite consommation" de FT et la tarification "light user scheme" de BT.

ANNEXE 8

LES TARIFS D'ABONNEMENT DES CABLO-OPERATEURS AU ROYAUME-UNI

(Prix en francs)

	BT	Nynex (1)	Telewest (1)	General Cable(2) (3)
Abonnement résidentiel (HT)	54	47	52	entre -15 et -20 % par rapport à BT
Abonnement professionnel (HT)	87*	76	89	

* dépend du nombre de lignes

(1) Source Dataquest

(2) Source Générale des Eaux

(3) Pour un client de la télédistribution

ANNEXE 9

**TARIFS DE L'ABONNEMENT RESIDENTIEL ET
DE L'ABONNEMENT PROFESSIONNEL EN EUROPE**

(Taux de change du 2 février 1996 hors prise en compte du prix de certaines prestations complémentaires : liste rouge, facturation détaillée,...)

(Prix en francs hors taxes)

	F T	D T	Belgacom (3)	B T	Nynex x GB	Telewest GB	TELIA (3)	Telecom Finland (3)
Abonnement résidentiel (1)	4 4	75	69, 73, 78	54	47	52	57 ;60 ;69	53 ou 69
Abonnement professionnel	4 6 78	-	104 à 112	91	76	89	97 à 101	-

(1) au 2 mars 1996.

(2) il existe 2 niveaux d'abonnement professionnel ; valeurs au 1er juillet 1996.

(3) variable en fonction de la zone géographique

ANNEXE 10

LE TARIF ET LE CONTENU DE L'ABONNEMENT RESIDENTIEL EN EUROPE

L'étude des pratiques en vigueur chez les opérateurs européens, principalement ceux des pays dans lesquels la concurrence a déjà été introduite, permet de mettre en évidence les éléments qui composent "l'offre de base" et de dégager quelques principes généraux concernant l'articulation de cette offre de base avec d'éventuelles options tarifaires complémentaires.

Le contenu de l'abonnement de base est très proche d'un opérateur à l'autre. En effet, l'abonnement de base au service téléphonique, moyennant une redevance mensuelle, comporte toujours l'inscription à l'annuaire et la mise à disposition régulière de cet annuaire ainsi qu'un engagement sur un délai d'intervention en cas de dérangement (sauf pour France Télécom qui intervient "dans les meilleurs délais").

L'offre des opérateurs se différencie par :

- le montant de l'abonnement,
- le délai d'intervention en cas de dérangement,
- la durée minimale de l'abonnement lorsqu'elle est exigée.

Un dépôt de garantie est rarement demandé au moment de la souscription de l'abonnement, sauf situation critique. La location d'un poste téléphonique n'est jamais comprise dans l'abonnement : elle vient en supplément lorsqu'elle est possible. La résiliation de l'abonnement par l'abonné est gratuite dans tous les pays étudiés sauf en Allemagne.

S'agissant du montant de l'abonnement, on constate que les tarifs les plus élevés sont de l'ordre de 70 à 80 francs hors taxes (Belgacom, Deutsche Telekom). Les prix des opérateurs agissant sur des marchés concurrentiels sont compris entre 47 francs hors taxes -Nynex- et 69 francs -Telecom Finland-. Il convient de noter que dans deux pays, la Belgique et la Finlande, le montant de l'abonnement varie en fonction de la zone géographique.

L'abonnement au service téléphonique comporte dans tous les cas l'inscription de l'abonné à l'annuaire.

Cependant, au Royaume-Uni, en Allemagne et en Finlande, la possibilité pour l'abonné de ne pas figurer dans l'annuaire est *comprise dans l'abonnement*. Dans les autres pays, il s'agit d'un complément de service payant (Belgacom : 18 FF/mois, France Télécom : 15 FF, Telia et Tele2 : 4 FF)

En matière de facturation, on constate des différences importantes selon les opérateurs, à la fois en termes de périodicité et de contenu.

Selon les cas, les abonnés reçoivent une facture tous les mois -Mercury, Nynex- tous les deux mois -France Télécom, Telecom Finland- ou tous les trois mois -BT, Téli-

Le contenu de la facture, en particulier son degré de détail, est variable selon les opérateurs. Toutefois, *il apparaît que les opérateurs "historiques" offrent en matière de facturation des prestations moins complètes*. Ainsi, Deutsche Telekom et France Télécom fournissent très peu de détails dans la facture téléphonique et offrent, sous forme de complément de service, une facturation détaillée. Telecom Finland, Mercury, Telewest ou Tele2 proposent d'office sans coût supplémentaire, un niveau de détail plus élevé dans leurs factures, en particulier en ce qui concerne la consommation par type de communications Téli et BT proposent quant à eux la facturation détaillée gratuite tous les trois mois.

La comparaison des tarifs d'abonnement doit donc être relativisée par la différence de contenu : la prestation d'abonnement de BT, facturée 54 francs hors taxes au client, coûterait 58 francs hors taxes à un client de France Télécom.

ANNEXE 11

LE TARIF ET LE CONTENU DE L'ABONNEMENT PROFESSIONNEL EN EUROPE

La majorité des opérateurs proposent un abonnement spécifique aux professionnels. Parmi les exceptions, on remarque Deutsche Telekom et Telecom Finland. Mais lorsqu'il existe, le contenu de l'abonnement professionnel se différencie relativement peu de l'abonnement destiné aux résidentiels, hormis par un délai d'intervention plus court en cas de dérangement. Son tarif, compris dans une fourchette allant de 76 à 112 francs par mois, est plus élevé que celui de l'abonnement résidentiel (cf. le tableau joint).

En réalité, c'est essentiellement au travers d'options tarifaires, que les besoins spécifiques de ce segment de clientèle sont pris en considération.

Tous les opérateurs proposent aux professionnels des formules de réduction en fonction du volume de consommation. *BT propose un large éventail d'offres "catalogue" de ce type.* La structure de la consommation, (numéros appelés fréquemment, pays ou zones pré-sélectionnés) est également fréquemment prise en compte dans les offres de réduction.

Certains opérateurs, par exemple en Suède, préfèrent *négoier des réductions* avec les entreprises ayant une forte consommation téléphonique ou appelant fréquemment certaines destinations géographiques.

L'offre de "paquets" regroupant diverses options tarifaires est moins développée. Ces offres intègrent le plus souvent des réductions spécifiques sur le prix des communications et/ou des services complémentaires (services "confort", facture unique pour tous les types de communication, sélection d'appels). En général elles s'ajoutent à l'abonnement de base, moyennant l'acquittement d'un supplément mensuel. Certains opérateurs (Nynex, Telecom Finland) ont développé des offres associées à une fidélisation de l'abonné.

ANNEXE 12

LES ABONNEMENTS PROFESSIONNELS DE FRANCE TELECOM

Depuis le 1er juin 1995, France Télécom a diversifié ses tarifs d'abonnement à destination de la clientèle professionnelle. Outre le contrat ordinaire, deux autres contrats sont proposés :

- le Contrat Professionnel, destiné aux professionnels disposant d'au plus deux lignes téléphoniques (2,5 millions de lignes concernées) ; le prix actuel d'abonnement à ce contrat est inchangé par rapport à celui de l'abonnement ordinaire (37,94 francs, hors taxes par mois) et sera porté à 47,00 francs, hors taxes, par mois, dès le 1er juillet 1996.

- le Contrat Professionnel Présence, destiné aux professionnels disposant d'installations complexes (3,6 millions de lignes concernées) ; le prix actuel de cet abonnement est de 65,00 francs, hors taxes, par mois, et sera porté à 75,00 francs, hors taxes, par mois, au 1er juillet 1996.

COMPOSITION DE L'ABONNEMENT DE BASE

<i>Prestation/opérateurs</i>	France Télécom	Deutsche Telekom	Belgacom	BT	Nynex	Telewest	Telia	Telecom Finland
<i>Pays</i>	<i>France</i>	<i>Allemagne</i>	<i>Belgique</i>	<i>Royaume-Uni</i>	<i>Royaume-Uni</i>	<i>Royaume-Uni</i>	<i>Suède</i>	<i>Finlande</i>
Dépôt de garantie	non	non	non	non	possible	non		non
Durée minimale	12 mois	non	2 mois	12 mois	12 mois	non		2 mois
Délai d'intervention en cas de dérangement	"dans les meilleurs délais"	48 heures 24 h en 1996	fin du jour ouvrable suivant	fin du jour ouvrable suivant	fin du jour ouvrable suivant	variable (24 h en général)	24 heures	pas de précisions
Liste rouge	payant	gratuit	payant	gratuit	(1)	(1)	payant	gratuit
Redevance mensuelle (en FF/HT)	38 F	73 F	69-73-78 F(2)	54 F	47 F	52 F	63-66- 67F(2)	53-69F(2)
Périodicité de la facture	2 mois	1 mois	2 mois	3 mois	1 mois	1 mois	3 mois	2 mois
Prix de la facturation détaillée	8 F/mois	65 F (3)		gratuit			gratuit	57F+20F/ms

(1) Tous les abonnés des autres opérateurs au Royaume-Uni ont accès à l'annuaire BT. Cet annuaire comprend les numéros des abonnés BT ainsi que les numéros des abonnés des autres opérateurs (pour ceux qui n'ont pas gardé leur abonnement BT). Ainsi les pratiques des opérateurs longue distance (Mercury) ou de câble en matière d'annuaire s'alignent sur celles de BT.

(2) La redevance mensuelle est variable selon la zone géographique.

(3) Deutsche Telekom : 65 F une seule fois, coût d'entrée.

L'ABONNEMENT DE BASE POUR LES PROFESSIONNELS

<i>Prestations / opérateurs</i>	France Télécom	Belgacom	BT	Nynex	Telewest	Tézia
<i>Pays</i>	<i>France</i>	<i>Belgique</i>	<i>Royaume-Uni</i>	<i>Royaume-Uni</i>	<i>Royaume-Uni</i>	<i>Suède</i>
	(1)	PRO	Business	Business	Business	Business
Montant par mois en FF HT	47 75	104 à 112 selon zone	87 (2)	76	89	100 à 104 selon zone
Délai d'intervention en cas de dérangement	Demi-journée qui suit (Lundi-Vendredi 8 h à 18 h)	4 heures (7 jours/7 et 24h/24)	Avant la fin du jour ouvrable suivant	4 heures en semaine	4 heures	24 heures en semaine

(1) France Télécom : Abonnement Professionnel et Professionnel Présence au 1er juillet 1996.

(2) BT : dépend du nombre de lignes

ANNEXE 13

LES OPTIONS TARIFAIRES DE FRANCE TELECOM SUR LE MARCHÉ PROFESSIONNEL

Intitulé de l'option tarifaire	Objet de l'option tarifaire	Prix de l'abonnement (en francs HT par mois)	Réductions offertes
Avantage Durée	Réduction sur le prix des communications téléphoniques nationales émises à partir d'une ligne ayant souscrit à un contrat professionnel en fonction de la durée de celles-ci.	12,44	0 - 5 mn : 0 % 5 - 10 mn : 10 % 10 - 15 mn : 20 %
Avantage Durée Plus	Réduction sur le prix des communications téléphoniques nationales émises à partir des lignes d'un même site ayant souscrit à un contrat professionnel présence ou Numéris en fonction de la durée de celles-ci.	58,00	0 - 5 mn : 0 % 5 - 10 mn : 10 % 10 - 15 mn : 20 %
Avantage Territoires	Réductions sur les communications émises à partir des lignes d'un même site à destination de trois zones privilégiées (département, DOM ou TOM).	98,00	15 %
Avantage Partenaires	Equivalent de Primaliste appliqué au marché professionnel.	12,65	15 %
Avantage Partenaires Plus	Equivalent de Primaliste appliqué aux souscripteurs d'un contrat professionnel présence ou Numéris et étendu à l'ensemble des lignes d'un site.	38,00	15 %
Entreprises Partenaires 1 Entreprises Partenaires 2	Réductions sur les communications téléphoniques nationales à la fois sur le trafic vers des destinations désignées et sur l'ensemble du trafic.	Frais d'accès au service : OTEP 1 : 50.000,00 OTEP 2 : 50.000,00 Abonnement mensuel : OTEP 1 : 83.000,00 OTEP 2 : 16.660,00 Abonnement par site : de 500 à 3500 FHT pour le trafic partenaire, de 200 à 15.000 FHT pour le trafic ex-terne.	Trafic partenaire : de 10 % à 35 %. Trafic externe : de 0 % à 15%. Réduction supplémentaire sur tout le trafic : 8 %. Réduction pour contrat longue durée : 2 % ou 4 %.

... / ...

Intitulé de l'option tarifaire	Objet de l'option tarifaire	Prix de l'abonnement (en francs HT par mois)	Réductions offertes
Entreprise multisite	Réduction au volume sur les communications téléphoniques nationales et internationales (hors locales).	Abonnement mensuel : 8.300,00 Abonnement mensuel par installation : 200,00	0-25.000 FHT/mois : 0 % 25.000-80.000 FHT/mois : 10% 80.000-1.300.000 FHT/mois : 13 % > 130.000 FHT/mois : 15 % Réduction complémentaire : 3%
Modulance Global	Réduction au volume sur les communications téléphoniques nationales et internationales (hors locales).	Abonnement mensuel par installation : 200,00	0-25.000 FHT/mois : 0 % 25.000-80.000 FHT/mois : 10% 80.000-1.300.000 FHT/mois : 13 % > 130.000 FHT/mois : 15 %
Trafic Plus	Réduction au volume sur les communications métropolitaines.	950,00	0-115.000 UT/bimestre : 20% > 115.000 UT/bimestre : 50%

ANNEXE 14

LES OPTIONS TARIFAIRES DE FRANCE TELECOM SUR LE MARCHÉ RESIDENTIEL

Intitulé de l'option tarifaire	Objet de l'option tarifaire	Prix de l'abonnement (en francs TTC par mois)	Réductions offertes
Primaliste	Réductions sur les communications à destination de trois numéros privilégiés (+ différentes options relatives aux DOM et à l'international)	15,00	15 %
Temporalis (expérimentation)	Réductions sur les communications à grande distance en fonction de la durée de celles-ci.	Option 15 : 10,00	0 - 5 mn : 0 % 5 - 10 mn : 10 % > 10 mn : 15 %
		Option 20 : 15,00	0 - 5 mn : 0 % 5 - 10 mn : 10 % 10 - 15 mn : 15 % > 15 mn : 20 %
		Option 30 : 25,00	0 - 5 mn : 0 % 5 - 15 mn : 10 % > 15 mn : 30 %
Ecoplan local (expérimentation)	Forfaitisation des communications locales en dehors des heures chargées à hauteur d'un plafond déterminé.	Formule 1 : 55,00	
		Plafond : 275,00	
		Formule 2 : 65,00	
		Plafond : 325,00	

ANNEXE 15

LES MOUVEMENTS DE REEQUILIBRAGE TARIFAIRE DES 15 JANVIER 1994 ET 2 MARS 1996

1 - La réforme tarifaire du 15 janvier 1994

- Unification du tarif de l'abonnement à 45,00 francs, toutes taxes comprises, soit une hausse moyenne de 35%.
- Passage de la cadence de taxation des appels locaux à 3 minutes en période rouge, soit une hausse moyenne de 25%.
- Passage de la cadence de taxation des appels à grande distance à 19 secondes, soit une baisse de 11%.
- Instauration des Zones locales élargies, ce qui induit une baisse de 29% du prix des communications de voisinage.
- Création de la mesure "petit consommateur".

Cette réforme s'est traduite globalement par une baisse de 3,4% de la facture moyenne des utilisateurs ; les ménages ont vu leur facture rester stable (-0,3%).

2 - Les mouvements tarifaires du 2 mars 1996

- Augmentation du prix de l'abonnement ordinaire, porté à 52,80 francs, toutes taxes comprises, soit une hausse de 17%.
- Passage de la cadence de taxation des appels à grande distance de 21 à 22,5 secondes, soit une baisse de 6,7%.

Ces mouvements conduiront à une baisse de 2% de la facture moyenne des utilisateurs.

ANNEXE 16

LA COMPARAISON INTERNATIONALE DES PRIX D'INTERCONNEXION

(Prix d'interconnexion à l'heure de pointe, hors corrections de l'effet cadence, pour le service de terminaison le plus court, en centimes par minute, sur la base d'un appel de trois minutes).

DT	FT	BT(1)	Télie	TNZ	Telstra(1)
37	26	9	17	15	8

(1) non compris une éventuelle charge de déficit d'accès :

- pour BT, la charge de déficit d'accès, qui va être supprimée, varie de 6 à 15 centimes par minute selon le type d'appel ; elle n'est pas payée par la quasi totalité des opérateurs ;

- pour Telstra, la charge de déficit d'accès varie, selon la zone géographique entre 0,7 et 4 centimes par minutes.

Source : Touche Ross, Ovum.

ANNEXE 17

LE COUT DE LA COMPOSANTE GEOGRAPHIQUE DU SERVICE UNIVERSEL

	Densité (hab/Km ²)	Prix de l'abonnement (en francs HT/mois)	Prix des communication s locales (en francs HT pour un appel de 3 minutes en heure chargée)	Taux de pénétration	Coût relatif du service universel (par rapport au chiffre d'affaires du téléphone)
Australie ⁽³⁾	2	85	0,92 ⁽¹⁾	97 %	2 %
Royaume- Uni	236	54	0,79	91 %	0,25%
France	105	44 ⁽²⁾	0,615	97 %	

⁽¹⁾ le tarif est de 0,92 franc par appel.

⁽²⁾ mars 1996

⁽³⁾ il existe en Australie une contribution pour le passage sur la boucle locale qui varie selon la région de 0,7 à 4 centimes par minute de communications.

ANNEXE 18

LA METHODE DE CALCUL DES COÛTS DU SERVICE UNIVERSEL : PRINCIPES GENERAUX DES ETUDES MENEES PAR LA D.G.P.T.

Une méthode et des variantes sont en cours de définition, en ce qui concerne l'évaluation du coût de la fourniture du service téléphonique universel (par opposition aux autres obligations de service universel : cabines téléphoniques, annuaire universel, ...).

Cette méthode constitue une adaptation au cas de la France des méthodes mises en oeuvre en Australie et en Grande Bretagne, méthodes connues sous le terme de "méthode des coûts nets évitables". Les coûts pris en compte sont des "coûts nets évitables à long terme" : ils incluent le coût du renouvellement des investissements causé par le maintien de la desserte d'une zone.

Il s'agit, de manière générale, de segmenter la population des utilisateurs desservis par France Télécom en groupes d'abonnés homogènes, et d'évaluer pour chaque groupe si oui ou non les coûts causés par le maintien de la desserte de ce groupe sont supérieurs aux recettes (directes ou indirectes) dégagées par le maintien de la desserte de ce groupe.

Dans l'affirmative, la différence entre les coûts causés par le maintien de la desserte de ce groupe et les recettes induites par les abonnés de ce groupe est le coût de service universel associé à ce groupe.

Dans la mesure où l'on peut estimer que l'ensemble de la population est desservie par le téléphone, hypothèse qui paraît raisonnable compte tenu du taux d'équipement des foyers en France, une telle méthode fournit un coût correspondant à la fois à celui de la composante géographique et à celui de la composante sociale du service universel.

Il conviendra *in fine* d'en corriger les résultats par une évaluation des bénéfices attachés à la fourniture du service universel (effet d'image, notoriété, universalité de la présence).

Cette méthode sera testée sur la base des données 1994 de coûts et de recettes, mais des simulations en fonction d'hypothèses tarifaires sont envisageables.

- la segmentation

La segmentation qui sera employée s'appuiera principalement sur la notion de "zone locale", une zone locale correspondant, dans l'organisation du réseau de France

Télécom, à la partie du réseau local située entre l'utilisateur proprement dit et le premier répartiteur, avant le commutateur. Il y a environ 10 000 zones locales dans le réseau de France Télécom, soit en moyenne 3 000 lignes par zone locale.

Cette segmentation de base sera affinée selon deux critères non exclusifs :

- au sein d'une zone locale, selon la distance entre un utilisateur et son répartiteur de rattachement, c'est à dire selon la longueur de la ligne de l'abonné ; ce critère paraît assez naturel, d'une part parce que la longueur est le facteur principal communément admis du coût d'une ligne et, d'autre part, parce qu'il conduit à une partition topographique du territoire ; il nécessite toutefois la modélisation du coût d'une ligne en fonction de sa longueur, ce qui est envisageable ;

- au sein d'une zone locale, selon la dispersion des consommations ; l'utilisation de ce critère pose question, car il n'existe pas de mesure de la dispersion des consommations à l'intérieur d'une zone locale.

- la question des recettes directes et indirectes

Le modèle développé pourra s'appuyer sur une évaluation des recettes directes (trafic départ) et indirectes (trafic arrivée) par zone locale.

Il conviendra, en toute rigueur, de tenir compte également des effets de substitution : la non-desserte d'un groupe d'abonnés ne signifie pas pour autant une disparition complète des recettes induites par ces abonnés, dans la mesure où une partie de la consommation de ces abonnés se reporte sur celle des cabines publiques ou, à travers des opérateurs tiers, sur celles de l'interconnexion.

Il convient d'indiquer qu'il n'existe pas de mesure directe de telles données par zone locale, mais qu'il est possible à France Télécom, au moins en ce qui concerne le trafic départ, d'établir une corrélation entre niveau de consommation et classe de densité d'une zone.

- les coûts pris en compte.

Une analyse sera menée pour établir de manière précise les retraitements à effectuer sur la base des coûts bruts tels qu'ils résultent de la technique des coûts historiques complètement distribués. Ces retraitements sont les suivants.

- les amortissements seraient calculés sur la base de prix actuels et sur la base d'une durée de vie économique ;

- seuls les coûts effectivement évitables seraient pris en compte : il s'agit de tenir compte du fait que la non desserte d'une zone par France Télécom ne procure pas, par exemple, de réduction des coûts de structure de haut niveau.

ANNEXE 19

PERSONNES AUDITIONNEES OU AYANT CONTRIBUE AUX TRAVAUX DU GROUPE "CHAMPSAUR"

Bouygues Télécom :

- Eric JEUX, Ingénieur d'études
- Thierry MILEO, Chef du service des Affaires Extérieures
- René RUSSO, Vice-Président

B.Z.W. :

- Robert MILLINGTON, Directeur chargé du groupe de recherche télécom.
- Davis NEWHOUSE, Directeur
- Bertrand POPLU, Directeur chargé des relations avec le Ministère des Finances

B.T. :

- Anne de CADARAN, Chargée des affaires réglementaires
- Richard VIEL, Directeur du Marketing
- François VIVIER, Directeur du Développement

DATAR :

- Anita ROZENHOLC, Chargée de mission

Devotech :

- Yves de TALHOUET, Président directeur général
- Colin CLARKSON-SHORT, Managing consultant (Touche-Ross)

France Télécom :

- Philippe BERTRAN, Adjoint du Directeur de la Prospective et de la Stratégie
- Olivier JACQUINOT, Chef du groupement "Etudes économiques"
- Gérard MOINE, Conseiller du Président
- Jean SANLAVILLE, Chef du service comptable

J.P. MORGAN :

- Antoinette DARIDAN, Vice-Président
- Andrew WILSON, Vice Président

K.P.M.G. :

- Bertrand DESBARRIERES, Directeur associé
- Jean-Marc DECLETY, Directeur associé

Lyonnaise des Eaux et Lyonnaise Communications :

- Patrick BOURRIEZ, Directeur du développement - Lyonnaise Communications
- Thierry CHAMBOLLE, Directeur Général - Lyonnaise des Eaux
- Cyril DU PELOUX, Président Directeur Général - Lyonnaise Communications
- Patricia de SUZZONI, Directeur Stratégie et Développement - Lyonnaise des Eaux

S.F.R. et Compagnie Générale des Eaux :

- Philippe GERMOND, Directeur général
- Alain HAFNER, Directeur du département Etudes d'interconnexion
- Olivier HUART, Chargé de mission auprès du Président et du Directeur Général

S.N.C.F. :

- Jean LE BASTARD, Responsable Stratégie et Marketing
- Jean-Marie METZLER, Directeur de Télécommunications Développement

ANNEXE 20

COMPOSITION DU GROUPE D'EXPERTISE

Président,

Paul CHAMPSAUR Inspecteur Général de l'INSEE

Membres,

Jacques ARLANDIS Directeur scientifique de l'Institut de l'Audiovisuel et des Télécommunications en Europe (IDATE), directeur de l'European Network for Communication and Information Perspective (ENCIP).

Dominique BUREAU Sous-Directeur à la Direction de la Prévision

Martin CAVE Professeur en sciences économiques - Université de Brunel (Grande-Bretagne)

Nicolas CURIEN Professeur au Conservatoire National des Arts et Métiers

Jean-Jacques DUBY Directeur général de SUPELEC

Frédéric JENNY Vice-Président du Conseil de la Concurrence

Robert LABOUZE Commissaire aux Comptes représentant la Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes

Jean-Jacques LAFFONT Professeur en sciences économiques - Toulouse 1

Werner NEU Directeur du Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste GmbH (Allemagne)

Anne PERROT Professeur en sciences économiques - Paris 1

Lucien RAPP Professeur de droit public - Toulouse 1

Rapporteur général,

Jean-Pierre DARDAYROL Sous-directeur à la Direction Générale des Postes et Télécommunications